

CAPITULO 9

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES GUBERNAMENTALES**1. CONCEPTO Y CARACTERES GENERALES**

La existencia de una diversidad de formas de organización internacional unido al hecho de la creciente vinculación e interdependencia que se está operando entre ellas, no debe impedirnos desarrollar un marco teórico gracias al cual podamos comprender la naturaleza y los rasgos específicos de cada una de las distintas categorías para poder, más tarde, analizar lúcidamente el complejo mundo de las organizaciones internacionales.

Partiendo de esta consideración preliminar podemos definir a las organizaciones internacionales gubernamentales, según VIRALLY, como:

«Una asociación de estados, establecida por un acuerdo entre sus miembros y dotada de un aparato permanente de órganos, encargado de perseguir la realización de objetivos de interés común por medio de una cooperación entre ellos»

A partir de esta definición, el propio VIRALLY señala cinco características propias de la OIG que permiten diferenciarlas de otras formas de organización internacional. Estas características son:

A) Base interestatal.

Las organizaciones intergubernamentales se caracterizan porque sus miembros son los estados, representados habitual, pero no exclusivamente, por sus gobiernos. Ésta presencia de los estados en la génesis, evolución y extinción de toda OIG es el fundamento de sus principales potencialidades y limitaciones como actores internacionales y, en todo caso, permite cualificarlas respecto de aquellas otras formas de organización en las que sus miembros son colectividades no estatales.

La base interestatal de las OIG es la que ha permitido que éstas alcanzasen un «status» jurídico internacional muy tempranamente, lo que ha favorecido su desarrollo cuantitativo y cualitativo. Pero este sustrato interestatal es también la causa última de sus condicionamientos, pues en la medida en que el Estado es la forma más evolucionada o completa de organización del poder político-económico, todo incremento del poder y de las capacidades de la OIG en el plano internacional implica una tensión o conflicto con los estados. Ésta tensión únicamente puede resolverse favorablemente para las OIG mediante una renuncia, expresa o implícita, de los propios estados al, ejercicio de sus poderes respecto de determinadas esferas o ámbitos de competencias en el plano internacional.

B) Fundamento voluntarista.

Las OIG presentan también la nota diferenciadora del voluntarismo en relación con su constitución y funcionamiento. Naturalmente esta no es una característica exclusiva de las OIG, ya que, como hemos indicado, es común a las restantes formas de organización internacional. No obstante, este rasgo no es extensible a otras categorías de actores internacionales, como por ejemplo la opinión pública internacional. En todo caso, el fundamento voluntarista de las OIG contrasta con determinados tipos de vinculación jurídico-política entre distintas comunidades estatales y centradas en la coacción o dominación de unas sobre otras. Tal vez la fórmula imperial, el imperio, sea la institución que mejor responda a este modelo de integración interestatal compulsiva.

La fundamentación voluntarista de las OIG presenta una doble dimensión que debemos considerar. Por una parte, nace y provoca unos efectos jurídicos internacionales

que afectan tanto a las propias OIG como a sus estados miembros. Por otra, pone de manifiesto la necesidad y utilidad de las relaciones de cooperación interestatal.

C) Existencia de un aparato de órganos permanentes

Las OIG muestran una estructura de órganos permanentes, soporte indispensable para garantizar la estabilidad y duración temporal de las relaciones de cooperación entre sus estados miembros. Gracias a esta estructura orgánica permanente, toda OIG puede adoptar y ejecutar sus decisiones y tratar de alcanzar los fines y objetivos para los que se constituyó, ordenando y orientando sus recursos humanos, jurídicos y materiales.

La estructura orgánica permanente es, por tanto, un elemento necesario de toda OIG y permite diferenciarlas de aquellas otras formas de asociación o interacción cooperativa entre los países que, fundándose en éstas, carecen, sin embargo, de una durabilidad o estabilidad en el tiempo respecto de sus actuaciones. Este es el caso del Movimiento de Países No Alineados en su primera etapa de existencia (desde la Conferencia de Belgrado en 1961, hasta la Conferencia de Argel en 1973). Esta es también una de las diferencias más apreciables entre las OIG y las Conferencias Internacionales que muestran un carácter ocasional o esporádico, bastando como ejemplos significativos la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE); las SALT (Strategic Arms Limitation Talks) I y II; las Conferencias de Nación celebradas en Bucarest (1973) y México (1984), o la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo (1972), etcétera.

D) Autonomía decisional y funcional

No obstante todo lo expuesto con anterioridad, difícilmente podrían ser consideradas las OIG unos auténticos actores internacionales diferentes de sus estados miembros si no gozasen de una cierta autonomía decisional y operativa distinta de la de aquéllos. Esta autonomía de las OIG encuentra su expresión jurídica en el reconocimiento que el Derecho Internacional Público realiza de su personalidad y capacidad jurídicas diferenciadas de las que atribuyen a los estados miembros. Ahora bien, esta autonomía decisional y funcional de las OIG no cabe considerarla de modo absoluto, de tal modo que los países que forman parte de ellas ejercen, efectivamente, una influencia, mayor o menor según los casos, sobre sus actuaciones, pero esta afirmación, lógicamente, también cabe formularla en sentido contrario.

Desde el punto de vista decisional, el grado de participación de todos y cada uno de los estados miembros en el proceso mediante el cual los órganos adoptan y ejecutan sus decisiones se encuentra perfectamente regulado en los estatutos y normas de funcionamiento interno de las OIG. En efecto, ya se trate de un sistema de representación igualitario o ponderado, permanente o por elección; ya se utilice un sistema de votación mayoritario (con o sin derecho de veto) o por unanimidad; lo cierto es que en cada OIG las decisiones adoptadas en el seno de sus órganos, aunque fundamentadas en las decisiones de los países miembros, no son necesariamente la simple y mecánica reproducción de éstas, y en último extremo, no lo son en mayor medida que en otros actores internacionales, incluidos los propios actores estatales.

Desde la perspectiva funcional, tampoco podemos identificar a las OIG como meros instrumentos o «correas de transmisión» de la política exterior de los estados miembros. En efecto, las OIG poseen su propia burocracia, reclutada por y al servicio de éstas, con una capacidad de actuación internacional, dentro del marco de las competencias jurídicas reconocidas a las OIG que resume la propia autonomía funcional de tales OIG. Naturalmente la capacidad decisional y la autonomía de funcionamiento de cada OIG varía enormemente, según su propia ordenación orgánica, las competencias que le han sido atribuidas y los recursos puestos a su disposición.

Sin embargo, podemos afirmar que en la medida en que los órganos y funcionarios de la OIG deben atender esencialmente los objetivos comunes y generales para los que se constituyó esta, no pueden actuar exclusivamente al servicio de los intereses de un estado ó de un reducido número de países miembros. Ahora bien, en algunas OIG los Estados miembros gozan de una representación desigual en sus órganos que se traduce en una desigualdad de derechos, especialmente respecto del derecho de votación, pero también de obligaciones, sobre todo de las contribuciones económicas necesarias para el mantenimiento de la Organización y de su personal.

En tales circunstancias sería erróneo pretender desconocer que el funcionamiento de la Organización y de sus funcionarios conduce, frecuentemente, a una actuación preferente en favor de los miembros que gozan de mayor representatividad, pero análogamente ello no puede nunca interpretarse en la línea de considerar a la OIG como un mero agente internacional de los objetivos e intereses de tales estados. Un análisis detenido de la evolución experimentada por la ONU y sus principales órganos, Asamblea General y Consejo de Seguridad, nos mostraría inmediatamente lo inadecuado que resulta adoptar puntos de vista extremos en estas cuestiones.

En definitiva, todas las OIG, gozan de una doble autonomía, decisional y operativa, que demuestra su naturaleza de verdaderos actores internacionales diferentes de los estados que las integran. Esta autonomía se encuentra, sin embargo, con un distinto grado de desarrollo y una diversa regulación según consideremos cada una de las OIG.

E) Función de cooperación interestatal.

Aunque todas las OIG presentan unos objetivos o fines específicos (políticos, económicos, técnicos, militares, ideológicos, humanitarios, etc.), en virtud de los cuales podemos llevar a cabo una distinción entre ellas, existe un sustrato común a todas que conviene destacar: todas las OIG contribuyen al desarrollo de unos vínculos de cooperación entre los Estados.

Como ya hemos visto, las OIG surgen para lograr unos objetivos y/o para superar determinados límites que cada Estado aisladamente posee frente a sustantivos problemas internacionales. Con ello las OIG se convierten en instrumentos de canalización de la colaboración entre los países miembros, o bien la cooperación puede desarrollarse simultáneamente en el interior y hacia el exterior de la organización, lo que significa que la colaboración se lleva a cabo entre los estados miembros y además se hace extensiva a los países que no participan en la organización. De cualquier modo, resulta evidente que las OIG nacen de y refuerzan los procesos de cooperación entre los Estados.

Esta función de cooperación, o asociación, como gusta afirmar DIEZ DE VELASCO, que llevan a cabo las OIG no debe confundirse con una de las formas particulares de cooperación internacional, nos referimos a la cooperación integradora o integración internacional. Como ya hemos expuesto anteriormente, la integración es la forma más evolucionada de cooperación social, junto a ella se encuentra también la agregación que sigue una dinámica y genera unos efectos distintos.

Pues bien, mientras en los procesos de integración internacional se parte de la existencia de estados independientes para alcanzar progresivamente la constitución de una entidad supranacional, o más exactamente supraestatal, que asume y trasciende la soberanía o independencia de los estados preexistentes; en los procesos de agregación internacional, por el contrario, la cooperación entre los estados se fundamenta en su soberanía, pero al mismo tiempo contribuye a garantizarla, e incluso a reforzarla, sin dar origen a nuevos actores supranacionales.

En razón de esta notable diferencia entre ambas formas de cooperación entre los estados, la mayoría de las OIG nacen exclusivamente de procesos agregativos y únicamente un reducido número de organizaciones surgen y se desarrollan siguiendo fórmulas de integración. Desde esta perspectiva, rechazamos las tesis de aquellos autores para quienes la cooperación interestatal a través de organizaciones internacionales especializadas en un limitado número de funciones contribuye, facilita o conduce a la integración entre los países miembros.

La denominada «integración funcional» entre los estados, defendida por autores como HAAS o LEWIS subestima el hecho de que en toda integración entre estados resulta necesaria, además de la cooperación funcional, una firme voluntad política capaz de nutrir el proceso de transferencia de competencias que hasta entonces formaban parte íntegra de la soberanía de los estados a los órganos de la entidad supraestatal.

Del conjunto de consideraciones realizadas en torno al fenómeno de las OIG se desprende una conclusión que ha sido ya apuntada por VELLAS y que compartimos plenamente:

«Las OIG operan un cambio sociológico profundo que no sólo es de grado sino de naturaleza por cuanto no sólo se pasa, a través de ellas, de un marco cerrado, el mero estatal, a otro más amplio, sino a un marco abierto, a la sociedad humana en su totalidad. Ellas operan el paso de lo particular a lo universal».

2. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN

Dada la diversidad y el elevado número de OIG que han proliferado desde el final de la Segunda Guerra Mundial, su estudio y comprensión nos obliga a determinar unos criterios de clasificación basados en algunos de los rasgos principales de estas organizaciones. Desde luego, estos criterios de clasificación son múltiples, y atendiendo a la consideración de cada uno de ellos una misma organización puede encuadrarse en una u otra de las categorías propuestas, mostrándonos al mismo tiempo las analogías y diferencias que presenta con otras organizaciones afines.

La mayoría de los autores comparten tres criterios básicos de clasificación de las OIG: el criterio geográfico o espacial, el criterio funcional y el criterio jurídico.

A) Clasificación por el criterio espacial.

Según este criterio las organizaciones se distinguen por el ámbito espacial o geográfico de procedencia de sus miembros y en el que ejercen sus competencias. De este modo cabe diferenciar entre las organizaciones universales, como por ejemplo, la ONU, la UNESCO, la OIT, etc., que son aquellas organizaciones que agrupan a la totalidad o a una amplia mayoría de los países que configuran la comunidad internacional, con independencia de su localización continental o de su filiación geopolítica; las organizaciones regionales, como por ejemplo las Comunidades Europeas, la OEA, la OUA, la ASEAN, etc., que son aquellas organizaciones cuya membresía queda restringida a los países de un determinado continente o región geopolítica, y, por último, las organizaciones mixtas, como por ejemplo, la OPEP o la OCDE, organizaciones que incluyen a estados de distintas áreas geopolíticas o de distintos continentes, pero que sin embargo presentan características o intereses comunes en determinados ámbitos (económico, tecnológico, ideológico, etc.)

B) Clasificación según el criterio funcional.

Este criterio distingue las organizaciones intergubernamentales atendiendo a las funciones o finalidades que tratan de alcanzar y para las que se constituyeron. Podemos diferenciar entre las organizaciones de funcionalidad general o política y las organizaciones de funcionalidad técnica o específica.

Las primeras desempeñan unas funciones diversificadas que afectan al conjunto de cuestiones y relaciones existentes entre los países, por lo que ningún campo de acontecimientos internacionales les permanece vedado, traduciendo con ello una significativa voluntad política de cooperación entre sus miembros. Ejemplos de esta categoría lo constituyen la Sociedad de Naciones, la ONU, la OUA o el Consejo de Europa.

Las organizaciones con una funcionalidad técnica o específica se caracterizan porque sus competencias y objetivos se orientan al tratamiento de problemas y relaciones concretas entre sus miembros, o bien a la prestación de un limitado número de servicios internacionales. Ejemplos de estas organizaciones lo constituyen la UPU, la OIT, la OMS, la CECA, el Pacto de Varsovia, etcétera.

C) Clasificación por su naturaleza y competencias jurídicas.

Según este criterio resulta ya clásica la distinción entre aquellas organizaciones cuyo ordenamiento jurídico goza de una supremacía respecto de los ordenamientos jurídicos nacionales y una especificidad en relación con el ordenamiento jurídico internacional general, del que forma una parte diferenciada, y que constituyen las denominadas organizaciones supranacionales, frente a la mayoría de las organizaciones intergubernamentales que carecen de normas jurídicas susceptibles de imponerse a los ordenamientos jurídicos nacionales y a los ciudadanos de un modo directo, por lo que podemos denominarlas como organizaciones interestatales. Ejemplo de las primeras lo constituyen las tres Comunidades Europeas (CECA, CEE y EURATOM), en tanto que del segundo tipo podemos mencionar la OTAN, el FMI, la ONUDI, etcétera.

Estos criterios de clasificación de las OIG, además de poseer una innegable utilidad, gozan de una generalizada aceptación entre los internacionalistas. No obstante, y a pesar de ello, preferimos seguir la clasificación propuesta por VIRALLY que, sin diferir sustancialmente de las anteriores, enfatiza más algunos de los rasgos generales de las OIG que hemos apuntado con anterioridad.

En primer término, ya hemos señalado que existe una clara diferenciación entre aquellas organizaciones surgidas de un proceso de integración respecto de aquellas otras que nacen de un proceso de agregación internacional. En realidad VIRALLY utiliza una terminología más confusa al distinguir entre las que él denomina organizaciones de cooperación y las organizaciones de integración. Las organizaciones de cooperación o por agregación, se presentan como agrupaciones de países cuya finalidad es la de fomentar y propiciar la armonía y coordinación en las relaciones entre sus miembros mediante la ejecución de acciones y/o programas comunes entre los estados. Este tipo de organizaciones cuando realizan sus actividades y operaciones, incluso utilizando fondos y recursos propios, recurren al concurso y colaboración de los gobiernos de los países afectados, a quienes prestan su apoyo y de quienes reciben múltiples facilidades para el desempeño de las funciones propias de las organizaciones.

Las organizaciones de integración tienen como principal finalidad potenciar la aproximación entre los estados miembros mediante la asunción de algunas de sus funciones y competencias hasta alcanzar, en el límite, la fusión entre los países miembros en aquellos sectores en los que estas organizaciones desempeñan sus actividades. Esta progresiva fusión de competencias estatales se mantendrá hasta la plena sustitución de los poderes y personalidad de los estados por parte de los órganos de la organización en el ámbito de sus competencias específicas.

Ciertamente las organizaciones de integración son mucho más excepcionales que las organizaciones de cooperación o por agregación, debido, fundamentalmente, al profundo arraigo de los actores estatales en el contexto internacional y al celo que

demuestran muchos de ellos por su soberanía estatal costosamente alcanzada y reconocida tras un proceso de descolonización, en muchas ocasiones traumático. A ello habría que agregar las distorsiones engendradas en las relaciones interestatales por un doble antagonismo, de un lado por motivos político-militares entre los países integrados en cada uno de los bloques o, por el contrario, en abierta oposición a ellos. De otra parte, por los antagonismos económicos entre los países industrializados (Norte) y los países subdesarrollados (Sur). A la vista de estas dificultades no nos puede resultar extraño que muchos de los intentos de constitución de organizaciones de integración, iniciados durante las décadas de los años 50 y 60, hayan fracasado abiertamente en sus principales objetivos y finalidades.

Las OIG pueden también diferenciarse, según VIRALLY, por el grado de apertura que muestran respecto de la incorporación de los estados que forman parte de la Sociedad Internacional. Según este criterio podemos distinguir entre las organizaciones mundiales y las organizaciones parciales. En las primeras el principio rector es el principio de inclusión en virtud del cual tratan de fomentar la cooperación entre los estados a través de su incorporación y participación activa en los órganos de la organización. El éxito o fracaso de esta categoría de organizaciones mundiales radica, en gran medida, no tanto en lograr la incorporación de todos los estados del sistema internacional, cuanto en alcanzar la participación efectiva de todos los principales estados que desempeñan un cierto protagonismo mundial como superpotencias o grandes potencias.

Si contemplamos, con una cierta perspectiva histórica, la evolución de algunas organizaciones mundiales comprenderemos mejor la utilidad teórica de considerar el principio de inclusión en esta categoría de organizaciones. En efecto, es bien sabido que una de las causas que más directamente contribuyeron a erosionar el protagonismo de la Sociedad de Naciones durante el período de entreguerras fue la ausencia, permanente o transitoria, de algunas de las principales potencias de la época. Comenzando por los Estados Unidos, cuyo presidente WOODROW WILSON había sido el principal doctrinario de esta organización, y pasando por potencias como Alemania, Italia, Japón o la Unión Soviética nunca llegaron a coincidir durante todo el tiempo de su existencia la totalidad de las grandes potencias mundiales. El hecho de que sea precisamente el período comprendido entre 1926 y 1935 el de mayor eficacia en la actividad desplegada por esta organización para evitar o dirimir los conflictos internacionales, con el concurso de sus órganos y por medios pacíficos, la etapa en la que se aprecia el mayor número de potencias mundiales entre sus miembros, no constituye ciertamente un mero accidente histórico.

Análogamente y al concluir la Segunda Guerra Mundial se constituyó, en 1945, la Organización de las Naciones Unidas. Esta organización recibió el apoyo y participación de todas las principales potencias aliadas (Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido, Francia y China), pero en su documento fundacional se apreciaba una clara vocación de universalidad, tanto respecto del desempeño de sus actividades como en relación con sus miembros. Esta vocación ha sido demostrada en los innumerables conflictos en los que ha intervenido desde entonces, pero también con la incorporación de estados con un indiscutible protagonismo, internacional que por evidentes razones políticas habían quedado excluidos en el momento de su fundación. Estos son los casos de España e Italia que ingresaron en 1955, Japón en 1956, la República Federal de Alemania y la República Democrática alemana en 1973.

Evidentemente, la labor de la ONU se ha ido reforzando internacionalmente a medida que la práctica totalidad de los estados se ha ido incorporando, aunque también es evidente que ello ha provocado una mayor complejidad en el funcionamiento de algunos de sus principales órganos, como la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, así como una alteración de la correlación de fuerzas imperantes en el momento de su creación. En

definitiva, el principio de inclusión ha funcionado satisfactoriamente en la ONU por contraposición a la Sociedad de Naciones.

Este principio opera también en aquellas OIG cuyas actividades y funciones son mucho más concretas y específicas. En efecto, si tocamos el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI), observaremos que puede ser considerada como una auténtica organización mundial, aun cuando en 1948 se retirasen de ella países tan destacados como la Unión Soviética o Checoslovaquia. La explicación la podemos encontrar en el hecho de que en esta organización se encuentran incluidos un número de países suficientemente amplio para que el peso de sus economías y recursos financieros represente un porcentaje absolutamente mayoritario y dominante en el contexto de la economía mundial. Ello contribuye a que las decisiones adoptadas por el FMI tengan una eficacia virtualmente universal y terminen imponiéndose, indirectamente, incluso a las economías de los Estados que no son miembros de esta organización. Idéntico análisis podríamos realizar para la UNESCO, aunque la reciente retirada de los Estados Unidos y el Reino Unido podría conducir, de ser seguida por otros estados de semejante importancia cultural y científica, a una parálisis funcional de esta organización.

Las organizaciones parciales, a diferencia de las anteriores, descansan sobre el principio de exclusión. Ello se traduce en el hecho de que sus tareas de cooperación entre los países quedan reservadas a aquellos estados que por compartir ciertas características (territoriales, políticas, económicas, etc.) o mostrar unos intereses comunes pueden incorporarse a estas organizaciones. El resto de los estados que carecen de esas características y objetivos quedan constitucionalmente excluidos de la participación en tales organizaciones, al menos como miembros de pleno derecho. Contrariamente al supuesto anterior, estas organizaciones dependen en gran medida, para su propia estabilidad interior y eficacia internacional, de una rígida aplicación de este principio de exclusión, pues para ellas el riesgo mayor puede surgir de una disolución de sus actividades o de una parálisis de su funcionamiento como resultado del ingreso masivo de estados con una diferente configuración e intereses. Ejemplos significativos de este tipo de organizaciones lo constituyen el Consejo de Europa, en el que España ingresó en 1977 por carecer con anterioridad de legitimación democrática, la OTAN o las Comunidades Europeas.

Un tercer criterio propuesto por VIRALLY consiste en la consideración de la extensión o amplitud de las funciones cooperativas desarrolladas por las OIG. Desde esta perspectiva podemos diferenciar las organizaciones generales de las organizaciones sectoriales. Ciertamente este criterio coincide sustantivamente con el que hemos formulado con anterioridad en el apartado B de este mismo epígrafe, por lo que no abundaremos en su explicación sirviéndonos lo señalado allí.

Más importante y novedoso resulta el cuarto y último criterio de clasificación expuesto por VIRALLY. Este criterio toma como elemento de análisis la naturaleza de los medios de cooperación de la organización y las relaciones surgidas entre ésta y sus miembros, es por tanto un criterio ecléctico pero muy significativo.

De acuerdo con este criterio, se puede formular la siguiente distinción: organizaciones normativas y organizaciones operativas. Son organizaciones normativas aquellas cuya principal contribución se realiza en el campo del derecho internacional estimulando su desarrollo, codificación y actualización, al objeto de facilitar normas jurídicas internacionales y propiciar foros internacionales mediante los cuales los países miembros puedan desarrollar vínculos de cooperación o, al menos, de solución pacífica y negociada de sus diferencias. Las organizaciones operativas, por el contrario, se caracterizan por gozar de una capacidad de gestión y actuación internacional directa. Esta mayor «operatividad» de las organizaciones internacionales de esta categoría existe con

independencia de que los recursos, humanos o materiales, utilizados sean exclusivos de la organización o cedidos por países miembros.

La diferencia entre ambos tipos radica en que mientras las organizaciones normativas gozan de una autonomía normativa, principalmente en el campo jurídico, las organizaciones operativas gozan de una autonomía funcional básicamente ejecutiva. Naturalmente unas y otras descansan en una mínima colaboración y contribución de los países miembros para su propia subsistencia. Análogamente, el carácter predominantemente normativo u operativo de una organización no significa que no gocen de una cierta capacidad jurídica o ejecutiva, sino más bien que su principal contribución en el ámbito internacional se produce en la esfera de la producción y aplicación de normas jurídicas o, por el contrario en el ámbito de la prestación de servicios o de realización de programas y medidas prácticas de cooperación internacional.

Ejemplo de organizaciones normativas los encontramos en la OCDE, la OIT, el GATT, mientras que podemos citar como organizaciones operativas los casos de Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), las Comunidades Europeas o la OTAN.

3. CONSTITUCION, PERSONALIDAD JURIDICA, ORGANOS Y FUNCIONES

Las OIG en su condición de actores de base interestatal y fundamentada en un acuerdo de voluntad cooperativa entre sus miembros, surgen como resultado de un acto o una serie de actos que gozan de relevancia jurídica y política. Tales actos podemos denominarlos como actos constitutivos o proceso constituyente de la organización.

Generalmente las OIG nacen a la vida internacional mediante, la firma y ratificación de un tratado internacional por parte de los estados fundadores, que de este modo establecen una regulación jurídica internacional en la que se especifican los objetivos, estructura, funciones y medios, composición y membresía, sistemas de participación y votación, así como todos aquellos elementos que, a juicio de los miembros fundadores, permitan determinar las principales características de cada OIG.

Estos tratados internacionales constitutivos o fundacionales son, al igual que cualquier otro tratado internacional, normas de derecho internacional que obligan a los estados signatarios entre sí y frente a terceros países. En determinadas situaciones algunos de estos tratados contemplan la posibilidad de vincular o llegar a imponerse a países no signatarios del mismo, o a estados que no participan en la organización internacional que crean. Esto ocurre muy especialmente con la Carta de las Naciones Unidas, que además de servir como documento jurídico de referencia para la elaboración de otros muchos tratados constitutivos de OIG es considerado como uno de los principales fundamentos del derecho internacional convencional posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sus fines y propósitos se consideran vinculantes no sólo para los países miembros sino también para el escaso número de estados que no participan de la ONU, muy particularmente en lo concerniente a las actuaciones que amenazan o ponen en peligro la paz internacional y las medidas que pueden ser adoptadas por los órganos de la ONU.

En línea con lo que acabamos de apuntar, el artículo 34 de la Carta reconoce el derecho del Consejo de Seguridad de investigar toda controversia o situación que pueda poner en peligro la paz y seguridad internacionales. En concordancia con este artículo, los artículos 32 y 50 del mismo documento extienden las competencias del Consejo de Seguridad a los países que no son miembros de la organización en los siguientes términos:

«Art. 32.-E1 miembro de las Naciones Unidas que no tenga asiento en el Consejo de Seguridad o el Estado que no sea miembro de las Naciones Unidas, si fuere parte de una

controversia que está considerando el C. de S., será invitado a participar sin derecho de voto en las discusiones relativas a dicha controversia. El C. de S. establecerá las condiciones que estime justas para la participación de los estados que no sean miembros de las Naciones Unidas.

Art. 50.-Si el C. de S. tomare medidas preventivas o coercitivas contra un Estado, cualquier otro Estado, sea o no miembro de las Naciones Unidas que confrontare problemas económicos, especiales originados por la ejecución de dichas medidas, tendrá el derecho de consultar al C. de S. acerca de la solución de esos problemas».

La naturaleza jurídicamente superior de la Carta de las Naciones Unidas parece desprenderse a tenor del hecho de que su aplicación se hace extensiva no sólo a sus miembros sino también a otros estados ajenos a la organización.

Ahora bien, la cuestión de los tratados fundacionales y de su valor y alcance jurídico suscita nuevos y numerosos problemas. Uno de ellos es el relativo a su interpretación, y con ella, a los poderes y competencias que se le atribuyen a cada OIG.

En efecto, cabe admitir únicamente una interpretación auténtica, es decir, la que explícitamente determinen en el propio texto del tratado los países signatarios o se puede admitir también, además de la pura literalidad del texto, una interpretación extensiva en función de los objetivos atribuidos a la organización y de las competencias necesarias para alcanzarlos. En la actualidad, la denominada doctrina de las competencias implícitas ha sido aceptada plenamente por el Tribunal Internacional de Justicia en su famoso Dictamen del 11 de abril de 1949, sobre reparación de daños sufridos al servicio de las N. U., en donde se afirma que:

«La Organización debe ser considerada como poseyendo estos poderes que, si no están expresamente enunciados en la Carta, son por una consecuencia necesaria, conferidos a la Organización en tanto que esenciales al ejercicio de sus funciones.»

La propia Carta establece en relación con otros tratados constitutivos de la OIG en su artículo 103 que: «En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta, y sus obligaciones con traídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.»

Además de la Carta de las Naciones Unidas, reguladora de la más importante de las OIG de la Sociedad Internacional de nuestros días, la mayoría de tales organizaciones poseen en su creación un documento o tratado internacional, entre los que podemos citar, con referencia a algunas de las OIG más representativas: el Tratado de Paz de Versalles (1919) que en su 1ª parte incluía el texto del Pacto de la Sociedad de Naciones y en su XIII parte (arts. 387 á 427) regulaba la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que con posterioridad y durante las XXVI Conferencia General (1944) y la XXIX Conferencia General (1946) introduciría las necesarias modificaciones en sus normas constitutivas para adaptar sus funciones e incorporarse, como organismo especializado, al sistema de Naciones Unidas.

También se pueden citar con referencia a organizaciones regionales, la Carta de la Organización de Estados Americanos, aprobada en la IV Conferencia Interamericana de Bogotá de 1948; la Carta de la Organización de la Unidad Africana, firmada en Addis Abeba en 1963; el Tratado relativo a la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), firmado en París el 10 de abril de 1951; el Tratado relativo a la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 junto con el Tratado relativo a la creación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y el Convenio relativo a ciertas instituciones comunes a las Comunidades Europeas, éste último destinado a establecer como instituciones comunes la Asamblea, el

Tribunal de Justicia y el Comité Económico y Social. Con posterioridad se concluyó en Bruselas, el 8 de abril de 1965, el Tratado relativo a la fusión de los ejecutivos europeos, por el que quedaron unificados el Consejo de Ministros y la Comisión de las tres comunidades.

Si la firma y ratificación del tratado internacional constitutivo es la forma ordinaria o habitual de creación de una OIG, existen también otras formas extraordinarias o excepcionales por las que puede llegar a constituirse una organización intergubernamental. Una de estas formas es la aprobación en una Conferencia Internacional del mandato de creación, y en ocasiones la aprobación del propio estatuto regulador de una determinada OIG. En tales supuestos, y con independencia de la normativa jurídica que se establezca con posterioridad por la Organización o sus miembros fundadores, la base jurídica constitutiva de la organización se encuentra en esa decisión adoptada por los estados participantes en la Conferencia. Entre las OIG creadas siguiendo esta fórmula excepcional podemos mencionar la Organización Internacional para la Agricultura y la Alimentación (FAO) cuya constitución se decidió en la Segunda Conferencia de las NU para la alimentación y la agricultura, celebrada en Quebec a fines de 1945.

Más claro exponente de esta forma extraordinaria de creación de una OIG lo constituye el caso de la Organización o Agencia Internacional de la Energía Atómica (OIEA/AIEA). En efecto, tras múltiples iniciativas, principalmente de los Estados Unidos, la AG de las NU aprobó en su Resolución 81011X del 4 de diciembre de 1954 la celebración de una Conferencia sobre el empleo pacífico de la energía nuclear, que tuvo lugar en Ginebra, en agosto de 1955, y en la que se decidió la elaboración del estatuto de la futura OIEA. Al año siguiente en la Conferencia celebrada en Nueva York, durante los días 20 de septiembre a 26 de octubre, se aprobó el Estatuto de la OIEA y se creó, una comisión preparatoria de la primera conferencia general de la OIEA que se celebró en Viena en el mes de octubre de 1957.

Desde luego, todas las OIG surgidas de un tratado internacional requieren también una negociación previa entre todos, o al menos los principales estados fundadores al objeto de definir y negociar los objetivos, estructura, competencias y medios de la organización a constituir. En la mayoría de los casos, tales negociaciones, que forman parte integrante del proceso constituyente de la Organización desde la perspectiva política, se llevan a cabo en el marco de conferencias internacionales, generales o específicamente convocadas al efecto, y de las que salen los textos de los tratados internacionales sometidos, con posterioridad, a la firma y ratificación de los estados: En esta perspectiva, se puede afirmar que las OIG nacen desde el punto de vista jurídico internacional de un tratado o de una decisión adoptada por una Conferencia Internacional, son generadas como consecuencia de la negociación y el acuerdo político entre los estados, canalizado mediante la celebración de reuniones o conferencias internacionales. Es por esta razón que las distinciones en cuanto a la forma o acto jurídico constitutivo de las OIG, que estamos refiriendo, pierden gran parte de su significado al considerarlas desde el ángulo politológico o sociológico, que es el propio de las Relaciones Internacionales.

Existe, finalmente, otra forma excepcional de constitución de una OIG, en virtud de la cual la OIG surge de una Resolución o decisión adoptada por el órgano de otra OIG ya existente (generalmente la ONU) o por transformación de la OIG predecesora. Esta forma ha sido utilizada, ocasionalmente, por la Asamblea General de la ONU para dar origen a nuevas organizaciones, como ha ocurrido con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), constituida por la Resolución 2.089/XX del 20 de diciembre de 1965 de la AG. Entre los casos de constitución de una OIG por decisión y transformación de una Organización precedente podemos citar el de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), creada por transformación de la Organización Europea de

Cooperación Económica (OECE), decidida por su Consejo en 1960 y plasmada en el Tratado firmado el 14 de diciembre de ese mismo año.

Un caso más significativo que el anterior lo constituye la Organización Mundial del Turismo, con sede en Madrid, y que en su proceso de constitución concurren, de una parte, la Resolución de la AG de las NU 2.529/XXIV, adoptada el 5 de diciembre de 1969, por la que se insta a los estados cuyo organismo Nacional oficial de Turismo participase en la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (organización no gubernamental creada en 1946) a que modifiquen los estatutos con objeto de convertirla en una OIG. De otra parte, y tras esta Resolución, la Asamblea General Extraordinaria de la UIOOT, celebrada en Méjico en 1970, decide la aprobación de los Estatutos de la OMT en cuyo artículo 1º se especifica que esta organización intergubernamental nace por transformación de la UIOOT.

La pluralidad y diversidad de actos o instrumentos jurídicos constitutivos de las OIG responde tanto a las distintas características de cada una de ellas como a las condiciones jurídicas y políticas imperantes en el sistema internacional, sometido a una constante dinámica que ha experimentado una tremenda aceleración en las cuatro últimas décadas. Nada tiene de extraño, por consiguiente, que ello tenga su reflejo también en las estructuras orgánicas y funcionales de las OIG, respecto de las cuales vamos a apuntar algunas ideas generales que únicamente pueden servir de guía a la hora de realizar el análisis de los órganos y funciones de cada OIG y nunca como sustitutivo de semejante análisis.

Conviene también realizar una advertencia previa a las consideraciones que seguirán. Las OIG son actores internacionales cualitativamente diferentes de los estados, aun cuando algunas organizaciones supranacionales tiendan a integrarlos y superarlos, lo que nos debe hacer reflexionar sobre la inutilidad de trasladar mecánicamente conceptos e ideas surgidos del análisis jurídico-político del Estado. En efecto, nada más lejos de la realidad que imaginar que las organizaciones internacionales gubernamentales, al menos tal y como existen en la actualidad e incluyendo entre ellas a la ONU y las Comunidades Europeas, intentan desempeñar la función de gobiernos internacionales, sean mundiales o regionales, desplazando las funciones todavía asumidas por los Estados. Por la misma razón el tradicional principio jurídico-constitucional de división de poderes utilizado a la hora de estudiar el Estado, o más exactamente ciertas formas de organización del Estado, tampoco es aplicable automáticamente a las OIG. La frecuencia con que los especialistas en temas internacionales desconocen u «olvidan» esta advertencia ha sido la causa de no pocos errores en los análisis y no pocas frustraciones intelectuales y políticas al terminar comparando, consciente o inconscientemente, realidades tan distintas, aunque vinculadas, como son las OIG y los estados.

Cabe realizar una doble estructura orgánica de las OIG en correspondencia con los dos períodos históricos que dominan su evolución desde principios del siglo XIX hasta la actualidad:

En la primera etapa, que se extiende aproximadamente desde la creación de la comisión para la navegación del Rin en 1815 hasta la constitución de la Sociedad de Naciones en 1919, las OIG adoptan una estructura bipartita, formada por dos órganos fundamentales: una Asamblea o Conferencia cuyas principales funciones son simultáneamente deliberantes y decisorias, y una Secretaría, órgano con funciones de coordinación, ejecución y administración, conjuntamente. Este es el caso de la Unión Postal Universal, desde su creación en 1874 hasta su revisión estatutaria en 1947 por la que se establecía, además de los Congresos y de la Oficina Internacional, el Consejo Ejecutivo, pasándose de la estructura bipartita a la tripartita. Análogamente podemos mencionar los casos de la Unión Telegráfica Internacional; creada en París en 1865, y la Unión Radiotelegráfica Internacional, establecida en Berlín en 1906, que en la Convención de

Madrid terminan fusionándose en 1932 para dar origen a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)

A partir de la creación de la Sociedad de Naciones se va imponiendo una nueva estructura de las OIG siguiendo un modelo multipartito habitualmente tri o cuatripartito a imagen de la propia organización interna de la Sociedad de Naciones. En esta segunda etapa cabe distinguir los siguientes órganos fundamentales:

Una Asamblea, Conferencia o Parlamento en la que se encuentran representados todos los estados miembros de la organización. Posee ordinariamente funciones deliberantes, funciones electivas de los participantes en otros órganos y, en ocasiones, funciones decisorias, rara vez poseen funciones ejecutivas, y generalmente estos órganos funcionan tanto en pleno como en comisiones especializadas en función de las diversas materias. Aunque habitualmente funcionan según el principio de la representación y voto igualitario, existen notables excepciones como en el caso del Parlamento de las Comunidades Europeas en el que existe una representación ponderada para los diversos estados.

El modelo de estos órganos asamblearios o parlamentarios se encuentra reflejado en la Asamblea de la Sociedad de Naciones y, con posterioridad, será recogido por las Naciones Unidas a través de su Asamblea General. Ahora bien, en su modalidad parlamentaria presenta una nota distintiva respecto a su modalidad asamblearia, ya que es frecuente que la representación estatal se realice no por los gobiernos de los países miembros sino por parlamentarios elegidos bien en el seno de los Parlamentos nacionales (como en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa o en Parlamento Europeo con anterioridad a 1979) o bien por sufragio universal, directo y secreto como ocurre actualmente en el Parlamento Europeo (Comunidades Europeas).

Un Consejo o Comité Ejecutivo: su composición suele ser reducida, al menos para las OIG con un número muy elevado de miembros, aunque tiende a configurarse de forma representativa para las diversas categorías o agrupaciones de estados miembros.

Constituye el órgano con funciones más netamente decisorias y ejecutivas de las OIG, lo que frecuentemente va asociado a la atribución de competencias jurídicas y políticas que le permitan desempeñar tales funciones, pues de ello depende, en gran parte, la eficacia de este órgano y también de la OIG de la que forma parte.

Habida cuenta de la importancia del Consejo, así como de las diferencias de poder que suelen existir entre los estados miembros, la representación y/o participación en el mismo tiende a reflejar esta desigualdad primando o favoreciendo la permanencia, el voto o ambos elementos conjuntamente. La representación desigual es la regla general para este tipo de órganos, lo que permite diferenciarles netamente de los anteriores.

En el caso de la Sociedad de Naciones, el Consejo estaba compuesto por dos tipos de miembros; miembros permanentes y miembros no permanentes, elegidos por la Asamblea General, pero en cuanto al voto, tanto unos como otros gozaban de igualdad de voto y en la medida en que las decisiones eran adoptadas por unanimidad (salvo para los temas de procedimiento, expulsión de un miembro o aprobación de informes sobre solución de conflictos) cualquier miembro del Consejo podía bloquear una decisión.

En las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad presenta una doble composición entre sus miembros, atendiendo a la duración de su participación y al derecho de voto. En relación a la primera de ambas cuestiones, los miembros se dividen en miembros permanentes (Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido, Francia y China) y miembros no permanentes elegidos por la Asamblea General por un período de 2 años en número de

10, tras la reforma del artículo 23 introducida por la Resolución 1.991/XVIII (1963) que amplió el número de 6, establecido inicialmente en la Carta.

En cuanto al voto, el artículo 27.1 de la Carta establece el principio de un miembro un voto, ahora bien, dado que salvo para las cuestiones de procedimiento (artículo 27.2) y para la elección de los miembros del Tribunal Internacional de Justicia (artículo 10.2 del Estatuto del TLJ) se requiere la mayoría de 9 votos, incluidos los votos afirmativos de los miembros permanentes, resulta evidente que los cinco miembros permanentes gozan de un derecho de veto para la casi totalidad de las cuestiones decididas por el Consejo de Seguridad.

Una Secretaría General: es el órgano encargado de la dirección y coordinación de las funciones administrativas internas y del personal al servicio de las OIG. Con independencia del mayor o menor grado de complejidad de su configuración, así como del número de funcionarios internacionales de que disponga, está dirigida por un secretario general designado por la Asamblea, el Consejo o por ambos conjuntamente, entre aquellas personalidades de los estados miembros que se han destacado por su actividad al servicio de los objetivos para los que se constituyó la OIG.

No obstante lo anterior, es frecuente que el Secretario General de aquellas organizaciones, universales o regionales, de finalidad general, desempeñe tareas y funciones diplomáticas y de mediación entre los Estados miembros, sobre todo en los supuestos de litigios o conflictos, que exceden de la estricta función administrativa. Esta tendencia hacia la politización, en su acepción más noble, de la figura del secretario, se aprecia en la Sociedad de Naciones en la que ocuparon la Secretaría permanente, sucesivamente, sir ERIC DRUMMOND, JOSEPH AVENOL y SEAN LESTER.

Análogamente, en las Naciones Unidas aparece el cargo de secretario general que es nombrado por la Asamblea General a propuesta del Consejo de Seguridad por un período de 5 años y susceptible de reelección. Los secretarios generales que se han sucedido desde la creación de la ONU han sido: TRYGVE LIE (1946-1952); DAG HAMMARSKJÖLD (1953-1961); U THANT (1961-1971); KURT WALDHEIM (1971-1981); PEREZ DE CUELLAR (1982, hasta la actualidad). Las funciones político-diplomáticas desarrolladas por todos estos secretarios generales han destacado más, si cabe, que la difícil y compleja tarea organizativa y administrativa, propia del cargo, de una de las OIG más extensas y burocratizadas. Conviene recordar en este sentido al secretario DAG HAMMARSKJÖLD, fallecido en accidente aéreo en 1961 cuando se trasladaba para desarrollar sus funciones de mediación en la guerra del Congo. En la actualidad merecen destacarse los esfuerzos del secretario PEREZ DE CUELLAR por evitar el conflicto anglo-argentino de las Malvinas o el fracasado intento de lograr una tregua en el conflicto irano-iraquí.

Órganos auxiliares especializados: junto a la estructura orgánica apuntada, la mayoría de las OIG, poseen una pluralidad de órganos auxiliares o secundarios que se caracterizan por la especialización en sus funciones orientada a reforzar las actividades de los órganos principales.

Sin duda, uno de los órganos especializados más significativo, aunque no existe en muchas OIG, es el Tribunal o Corte de Justicia al que se le atribuyen funciones judiciales y funciones consultivas limitadas al ámbito de las normas jurídicas constitutivas de la OIG o a sus normas reglamentarias, y con competencias sobre los estados miembros y los órganos de la OIG, o excepcionalmente sobre terceros estados cuando éstos aceptan su jurisdicción.

La designación de los jueces que integran tales tribunales o Cortes suele ser competencia de la Asamblea, del Consejo o de ambos tipos de órganos, y aunque recae en juristas de probada experiencia e imparcialidad de los países miembros, una vez nombrados y durante su mandato gozan de absoluta independencia respecto de sus países de origen en el ejercicio de sus funciones judiciales.

La creación de estos Tribunales responde a la necesidad y utilidad de lograr la solución de los litigios o conflictos entre los estados mediante la aplicación del Derecho Internacional de forma pacífica y justa que permita la exclusión del recurso a la fuerza o violencia bélica. Ya en el artículo 14 del Pacto de la Sociedad de Naciones se contemplaba la constitución de un Tribunal Permanente de Justicia Internacional que se llevó a cabo tras la aprobación de su estatuto en 1920. Este Tribunal llevó a cabo una intensa labor en los primeros años de la Sociedad de Naciones interviniendo en algunos asuntos contenciosos importantes, como el Asunto sobre la Alta Silesia polaca que enfrentaba a Polonia y Alemania; el Asunto del Lotus entre Francia y Turquía.

A medida que algunas de las principales potencias se retiraron de la Sociedad decayó también la eficacia del Tribunal.

En el marco de la ONU se estableció el Tribunal Internacional de Justicia integrado por 15 jueces, y cuyas funciones judiciales y consultivas vienen reguladas en el Estatuto anexo a la Carta, que forma parte de la misma, así como en sus artículos 92 a 96. Otros ejemplos significativos son el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que conoce de los contenciosos surgidos por la aplicación de los tratados constitutivos así como de las normas jurídicas comunitarias derivadas de éstos, y que goza también de una función consultiva e interpretativa de los tratados fundacionales aplicable directamente en la jurisdicción nacional a través de las sentencias prejudiciales por las que los jueces nacionales recaban del Tribunal de Estrasburgo la interpretación de las normas comunitarias que se vean obligados a aplicar en sus procesos.

También el Tribunal Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa goza de competencias judiciales, en materia de Derechos Humanos, supranacionales para aquellos estados miembros que, como España, forman parte de dicha organización.

Junto a estos órganos de carácter judicial existen en algunas OIG, como ocurre en el seno de la OUA, Comisiones Arbitrales, de conciliación o de mediación, cuyas funciones son diferentes, aunque próximas, y se orientan también a la solución pacífica de conflictos entre estados.

Por último, en cada OIG existen una pléyade de órganos especializados de carácter técnico (económico, cultural, social, etc.), cuya composición suele variar notablemente de unos casos a otros, pero cuya principal función es la de elaborar y preparar los proyectos de decisiones o normas que deberán aprobar los órganos principales, así como, en ocasiones, supervisar su ejecución o aplicación.

Las anteriores consideraciones generales sobre la estructura orgánica de las OIG no pretende ser exhaustiva sino más bien indicativa, lo que obliga en cada caso a investigar y analizar las características organizativas propias de cada una de ellas.

Por último, conviene dejar constancia expresa de que las OIG gozan de personalidad jurídica internacional, lo que implica que gozan de la capacidad de asumir derechos y obligaciones con arreglo al Derecho Internacional Público, en la medida en que unos y otros sean necesarios para el desempeño de las funciones que les han sido encomendadas. La conocida sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 11 de abril

de 1948, sobre reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, especificaba al respecto:

«El Tribunal llega a la conclusión de que la Organización es una persona internacional (...) Lo que significa es que es un sujeto de derecho internacional, capaz de poseer derechos y deberes internacionales, y que tiene capacidad para hacer valer sus derechos mediante reclamaciones internacionales.»

Desde luego la personalidad y capacidad jurídicas de las OIG, aunque deriva de la voluntad de los estados fundadores, plasmada en su documento constitutivo, no se agota ni puede identificarse en sus efectos únicamente ante los estados miembros, sino que se extiende a la totalidad de los estados de la comunidad internacional. La trascendencia de esta consideración se aprecia con todo rigor al considerar la multiplicidad de actos jurídicos en los que pueden intervenir las OIG.

Así, por ejemplo, pueden concluir tratados internacionales con otras OIG. o con los propios estados (entre los que destacan los acuerdos de Sede en los que se regulan las condiciones de establecimiento de las sedes de las OIG y las inmunidades y privilegios, tanto para aquellas como para los funcionarios internacionales en el desempeño de las actividades que les son propias); pueden adoptar resoluciones y normas jurídicas obligatorias; pueden defender sus derechos, tanto frente a otras OIG como respecto a terceros Estados, ante los tribunales internacionales; en definitiva, los OIG son desde la perspectiva jurídica auténticos sujetos del Derecho Internacional Público netamente diferenciados de los estados sean o no miembros de aquéllas.

4. LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES GUBERNAMENTALES Y EL CONCEPTO DE SUPRANACIONALIDAD

A pesar de lo generalizado que está el paradigma de la «superestatalidad» de las OIG, particularmente cuando se hace mención de la ONU, lo cierto es que estas organizaciones no surgen para descalificar o sustituir al Estado, sino para complementarlo en muchas de sus actividades y, de modo indirecto, para consolidarlo como actor nuclear de la vida internacional. Lógicamente, tampoco cabe una concepción radicalmente opuesta a la anterior, en virtud de la cual las OIG no serían más que meros instrumentos al servicio de la política exterior de los estados y de sus gobiernos, pues, como ya hemos apuntado, esta perspectiva desconoce la auténtica naturaleza jurídico-política de las OIG.

A la vista de tales planteamientos teóricos, no resulta extraño que con frecuencia se observe la utilización indistinta y confusa de los términos de internacionalidad x supranacionalidad al estudiar el rico, multiforme y complejo mundo de las OIG., confusión que resulta imperativo clarificar con objeto de impedir, bajo discusiones aparentemente semánticas, la introducción subrepticia de alguno de los paradigmas mencionados.

El calificativo de internacionalidad, propio de todas las OIG, encierra una doble realidad que debe considerarse simultáneamente. De una parte supone la participación de una pluralidad de estados (por lo que sería más correcto hablar de interestatalidad) en la génesis y en el desarrollo de las OIG. Claro está que esta participación de los Estados miembros implica un cierto grado de condicionamiento o mediatización de las decisiones y actividades de las OIG, por algunos o la totalidad de los mismos, pero adviértase que influencia, condicionamiento o mediatización no debe confundirse con suplantación o anulación de la realidad de las OIG, ni de sus capacidades decisionales y funcionales en el plano internacional.

Al llegar a este punto, conviene hacer una breve reflexión sobre el Estado, pues también éste, como todo grupo social, se encuentra influido y condicionado en sus

decisiones y acciones exteriores por los distintos grupos que le dan vida y en los que descansan (burocracias, partidos políticos, clases sociales, opinión pública nacional, etc.), a pesar de lo cual no discutimos la autonomía internacional del Estado en relación con tales grupos. Resulta obvia la inconsistencia teórica de quienes reconociendo dicha autonomía en el plano internacional al Estado pretenden negársela a las OIG.

Esta reflexión nos introduce directamente en la segunda realidad asumida por el concepto de internacionalidad, a saber: capacidad autónoma de decisión, normación y actuación de las OIG en el marco genérico de la Sociedad Internacional. La internacionalidad predicada respecto de las OIG debe considerarse tanto respecto de su composición como respecto de sus efectos, tanto en el plano jurídico como en el político.

Sin embargo, aunque la internacionalidad es un rasgo común a todas las OIG, ello no nos debe impedir establecer una gradación de esa internacionalidad a tenor bien de su composición, distinguiendo entre organizaciones internacionales universales o regionales, o de sus efectos, organizaciones internacionales normativas u operativas. La aparición de algunas organizaciones intergubernamentales con singulares características en su autonomía, que desbordaban el marco tradicional propio del concepto de internacionalidad, indujo la acuñación de un nuevo término: el de supranacionalidad.

La introducción del concepto de supranacionalidad, como cualitativamente distinto del de internacionalidad, aparece asociado a la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Este término es utilizado ya en 1929 por Sir ARTHUR SALTER en el marco de su obra sobre los Estados Unidos de Europa, pero será ROBERT SCHUMAN quien lo aborde detenidamente al presentar su proyecto de creación de la Comunidad del Carbón y del Acero (Plan Schuman) ante la Asamblea Nacional Francesa en 1950. En dicha ocasión SCHUMAN afirmará qué entiende por supranacional en los siguientes términos:

«La esencia de nuestra propuesta consiste en crear, más allá de las soberanías nacionales, una autoridad supranacional, una autoridad común a los países participantes, una autoridad que constituye la expresión de la solidaridad entre estos países y mediante la cual realicen una fusión parcial de sus soberanías nacionales.

(...)

La autoridad supranacional será independiente en sus decisiones, tanto con respecto a los gobiernos como respecto a intereses particulares».

Esta idea de la supranacionalidad se encuentra recogida en el artículo 9, párrafos 5° y 6° del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, referida a la Alta Autoridad, respecto de la cual se afirma lo siguiente:

«Los miembros de la Alta Autoridad ejercen sus funciones con plena independencia, en el interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus deberes no solicitarán ni aceptarán instrucciones de gobierno ni de organismo alguno. Se abstendrán de todo acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones».

Y aunque es cierto que no aparece explícitamente mencionado en los restantes Tratados y documentos comunitarios, es constatable su influencia en la filosofía y principios fundamentales que regulan la estructura y funciones de órganos tales como la Comisión y el Tribunal de las Comunidades Europeas.

Por otro lado, el hecho de que en otras OIG no consideradas supranacionales, se puedan encontrar normas jurídicas en las que se predique la independencia de sus órganos y funcionarios respecto de los estados miembros, como ocurre con el artículo 100 de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se regula la independencia del secretario general y de los funcionarios de la Secretaría General, en términos similares a los enunciados para la Alta Autoridad", no cuestiona la verdadera sustantividad teórica del concepto de supranacionalidad respecto del de internacionalidad, ya que como veremos la

supranacionalidad no se reduce, exclusivamente, a la independencia funcional aunque, evidentemente, la presupone.

El propio ROBERT SCHUMAN desarrollará la idea de supranacionalidad, ya apuntada con anterioridad, en el prólogo a la obra de REUTER sobre la CECA" en donde escribirá:

«Con razón acepta la noción de lo "supranacional". Ningún otro vocablo podría exponer mejor la nueva idea que se trata de expresar, distinguiéndola de todas las categorías admitidas tradicionalmente. Lo supranacional se sitúa a igual distancia entre, de una parte, el individualismo internacional, que considera intangible la soberanía nacional y no acepta como limitaciones de la soberanía sino obligaciones contractuales, ocasionales y revocables; por otro lado, el federalismo de estados que se subordinan a un super-Estado dotado de una soberanía territorial propia. La institución supranacional, como es nuestra Comunidad, representada por la Alta Autoridad, no posee las características de un Estado; pero detenta y ejerce ciertos poderes soberanos. Es independiente frente a los gobiernos nacionales, dentro de los límites del Tratado; esta independencia es irrevocable, al igual que lo es la transferencia de competencias que la origina. El Tratado confiere a la Comunidad una función propia; no la ejerce a título de delegación por cuenta de los estados adherentes. La Alta Autoridad no es responsable ante los gobiernos, sino ante instituciones de la Comunidad (Asamblea, Tribunal); la declaración del 9 de mayo de 1950 había ya previsto "vías de recurso " contra las decisiones de la Alta Autoridad».

A tenor de estos textos observamos que, desde los comienzos de utilización del término supranacionalidad, los teóricos y dirigentes comunitarios poseen una clara conciencia de la existencia de unas diferencias esenciales entre el fenómeno comunitario, al que se califica de supranacional, respecto a las diversas experiencias hasta entonces realizadas, en el marco de las organizaciones intergubernamentales, calificadas por el atributo de la internacionalidad, y ello a pesar de que no exista unanimidad doctrinal sobre cuáles sean los verdaderos elementos definidores del concepto de supranacionalidad.

En efecto, para REUTER la supranacionalidad supone la conjugación de tres elementos o notas específicas:

- 1) La independencia de las instituciones (comunitarias) frente a los gobiernos nacionales.
- 2) Transferencia de competencias de los Estados a la Comunidad.
- 3) Establecimiento de relaciones directas entre los órganos de la Comunidad y los particulares.

GUGGENHEIM añadirá un cuarto elemento: la amplitud de las competencias propias de los órganos comunitarios. Por su parte, MEDINA resumirá todos estos elementos en una sola nota distintiva, a saber: la validez inmediata, es decir, sin ningún acto de aceptación o transformación por los estados, de las decisiones (reglamentos, directrices, etc.) adoptadas por los órganos comunitarios en la esfera interna de los estados.

Todas estas precisiones teóricas, con ser importantes y clarificadoras, poseen una cierta limitación derivada del excesivo énfasis jurídico que se le atribuye al concepto de supranacionalidad. Estimamos que un adecuado análisis de este fenómeno debe contemplarse, simultánea y complementariamente, desde una doble perspectiva: jurídica y politológica, gracias a la cual podemos profundizar tanto en lo que es, es decir, en sus elementos definidores, como en aquello que no es la supranacionalidad, y por consiguiente en sus carencias y limitaciones.

Desde el punto de vista jurídico internacional, coincidimos con MEDINA en que la supranacionalidad implica o se resume en la aplicabilidad inmediata o directa de que gozan las normas establecidas por los órganos de la OIG en la esfera interna de los estados

miembros de forma permanente, y no de modo esporádica. En efecto, a diferencia de las organizaciones exclusivamente internacionales, es decir, no supranacionales, en las que la inmediatez normativa, desde el punto de vista de su obligatoriedad, existe respecto de los estados pero no respecto de los ciudadanos de tales estados miembros que sólo quedan obligados en la medida en que cada Estado, en uso de su soberanía, acepta o recibe como parte de su ordenamiento jurídico interno la norma internacional, de ahí la importancia de los actos de ratificación de las normas internacionales convencionales (tratados) así como del derecho de cada Estado a establecer reservas a las mismas. En las organizaciones supranacionales los ciudadanos de los estados miembros se ven sujetos tanto a las normas jurídicas de sus estados como a las normas jurídicas emanadas de los órganos supranacionales, sin que el Estado pueda impedir su aplicación y obligatoriedad directa a sus nacionales, gozando además éstas últimas de una primacía sobre las normas nacionales en los casos en los que se produzca una colisión o conflicto normativo entre una y otra legislación.

Evidentemente, tras el elemento jurídico de la supranacionalidad que acabamos de apuntar quedan subsumidos el 2º y 3º elementos apuntados por REUTER; en cambio, la nota de la independencia de los órganos supranacionales respecto de los gobiernos de los estados miembros no es exclusiva del fenómeno de la supranacionalidad, ya que hemos visto que existe también en órganos de organizaciones estrictamente internacionales, como es el caso de la ONU. Tampoco el criterio de la amplitud de competencias propias de los órganos supranacionales, señalado por GUGGENHEIM para el caso comunitario, es definidor de la supranacionalidad en cuanto tal, sino tan sólo de la extensión o ámbito de efectividad de dicha supranacionalidad. Evidentemente, cuantas mayores y más relevantes sean las competencias atribuidas a los órganos supranacionales, más eficaces, profundos e irreversibles serán sus resultados o efectos, pero esta es una diferencia cuantitativa y no cualitativa.

Si nos trasladamos ahora al ámbito politológico, necesario en nuestra disciplina, el fenómeno de la supranacionalidad de ciertas OIG debe valorarse como un proceso, como un fenómeno evolutivo y no como una situación estática.

Así contemplada, la supranacionalidad requiere la concurrencia de tres características particulares:

1. Soberanía de la Organización respecto de ciertas competencias o funciones.

Ciertamente, la soberanía de que gozan los órganos de la entidad supranacional surge como efecto de la cesión o fusión de las competencias soberanas de los estados, en ciertas áreas o funciones hasta entonces desempeñadas por ellos, pues no hay que olvidar la exclusividad, autonomía y plenitud propias de la soberanía de los estados a las que nos hemos referido ya. Sin embargo, que la soberanía parcial o respecto de ciertas funciones de que goza la organización supranacional derive de la soberanía estatal no significa que, una vez asumida dicha soberanía por la organización, no la pueda ejercer e imponer, de modo eficaz y permanente, por encima o con independencia de los estados miembros.

En efecto, los estados miembros de una OIG son libres para ceder o renunciar a parcelas más o menos significativas de su poder en beneficio de la organización supranacional, pero una vez atribuidos tales poderes su ejercicio por los órganos supranacionales no queda sujeto a condicionamientos o limitaciones posteriores al acto de renuncia de las competencias soberanas del Estado. Esto tiene su traducción jurídica en la nota de inmediatez de la legislación emanada de los órganos supranacionales a la que ya nos hemos referido.

La diferencia con las organizaciones internacionales es clara, puesto que en ellas los estados miembros ejercen un importante condicionamiento o tutela sobre los poderes y

funciones de la organización, en la medida en que sus decisiones y actos deben ser refrendados políticamente por los estados miembros para alcanzar eficacia, y ello en virtud del hecho claro de que los estados no han renunciado de forma permanente a las correspondientes parcelas de su poder soberano.

Por otro lado, la soberanía de que goza la organización supranacional carece de plenitud, a diferencia de la del Estado, lo que entraña que su ejercicio independiente por los órganos de la misma queda reservado y limitado estrictamente a aquellas competencias o funciones expresamente determinadas por los estados miembros y, por tanto, le imposibilita su transformación autónoma, mediante el recurso a una progresiva extensión de sus poderes soberanos, en una entidad supraestatal.

Bien entendido que con ello no pretendemos negar la posibilidad de que la organización supranacional pueda constituir una etapa previa para alcanzar la supraestatalidad, por el contrario creemos que el fenómeno de la supranacionalidad se orienta y puede llegar a culminar en la creación de un ente supraestatal; lo que negamos es que este proceso pueda desarrollarse sin o en contra de la voluntad de los estados miembros y por la exclusiva actuación de la organización supranacional.

A la luz de estas consideraciones podemos distinguir el fenómeno de la supranacionalidad de las diversas manifestaciones que puede presentar aquel otro de la supraestatalidad. Una organización supranacional se distingue netamente de una entidad supraestatal de estructura federal por el hecho de que mientras en ésta todos los poderes no expresamente atribuidos a los estados federados son competencia exclusiva de la Federación, es decir, la plenitud de la soberanía pertenece a la Federación, y no a sus miembros, en la organización supranacional sus órganos únicamente poseen los poderes explícitamente atribuidos por sus estados miembros, son éstos pues, y no aquélla, los que gozan de la plenitud de soberanía política.

Esta característica aproxima, ciertamente, la organización supranacional a la estructura supraestatal de corte confederal, a la Confederación, que únicamente goza de los poderes que expresamente se recogen en su tratado constitutivo, pero en cambio tales poderes son fundamentalmente, aunque no de manera exclusiva, de naturaleza política y/o militar, en tanto que en la organización supranacional sus poderes son predominantemente jurídicos y sectoriales (comercio, finanzas, tecnologías, etc.) y únicamente traducen una naturaleza «política» en la medida en que efectivamente detrás de toda transferencia de competencias soberanas del Estado a una organización existe una voluntad «política», por especializadas y técnicas que sean las competencias cedidas. Finalmente, la organización supranacional, al igual que las entidades supraestatales de carácter federal o confederal, se diferencian de las estructuras supraestatales imperiales en el hecho definitivo de que éstas surgen de la imposición o dominio de uno de los miembros sobre los demás, en tanto que aquéllas surgen de la voluntad soberana de los estados miembros.

2. Operatividad de la Organización:

Si las organizaciones supranacionales gozan de una soberanía normativa y ejecutiva en determinadas competencias o respecto de poderes expresamente determinados, es indudable que el ejercicio de dicha soberanía sólo puede lograrse si paralelamente la organización posee los recursos (humanos, materiales y jurídicos) necesarios y sobre todo, si goza de la independencia suficiente para utilizar y asignar tales recursos al logro y ejecución de sus decisiones soberanas. En definitiva, la supranacionalidad exige la operatividad de la organización, tal y como la hemos expresado al referirnos a la distinción entre organizaciones normativas y operativas.

Desde luego, la operatividad no es una característica única y exclusiva de las organizaciones supranacionales, pues existe análogamente en muchas organizaciones estrictamente internacionales, pero sí podemos concluir que es una condición necesaria, una condición «sine qua non» para que pueda existir con plenitud la supranacionalidad de una organización. Ahora bien, desde luego la operatividad consustancial a toda organización supranacional no debe entenderse de modo exclusivo y excluyente, en el sentido de absoluta y total desconexión de sus medios humanos y materiales (principalmente económicos) respecto de los utilizados por los estados miembros, semejante valoración de la nota de operatividad, que puede llegar a darse en la realidad, presupone un planteamiento maximalista demasiado limitativo para el concepto de supranacionalidad; basta, por tanto, con que la organización goce de una efectiva independencia (decisional y ejecutiva) en la utilización de sus recursos humanos y materiales garantizada por el ordenamiento jurídico para que puedan darse los fundamentos de operatividad propios de la supranacionalidad.

Veámoslo con algunos ejemplos. Con anterioridad a 1979 el Parlamento Europeo se componía de 198 parlamentarios (tras la primera ampliación) designados por los parlamentos de cada Estado miembro con arreglo al procedimiento previsto en cada uno de ellos (artículos 138-1 del Tratado de la CEE; 108-1 del Tratado de la CEEA; 21 del Tratado de la CECA y 1 del Tratado sobre Instituciones Comunes) y distribuidos entre los diversos países miembros del modo siguiente: 36 parlamentarios de cada uno de los siguientes países: República Federal de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido 14 procedentes de Bélgica y los Países Bajos 10 para Dinamarca e Irlanda y/o para Luxemburgo.

Durante los días 8 y 10 de junio de 1979 se celebraron las primeras elecciones por sufragio universal, directo y secreto al Parlamento Europeo, de acuerdo con lo previsto en los tratados fundacionales (artículos 138-3 TCEE; 108-3 TCEEA; 21 TCECA, y 1 y 2 del TIC) y con la decisión del Consejo de Ministros del 21 de septiembre de 1976, por la que se ampliaba el número de escaños a 410, lo que supuso la definitiva desvinculación de los miembros de este órgano comunitario de los respectivos órganos parlamentarios nacionales. No obstante, si bien es cierto que las elecciones directas al Parlamento Europeo suponen un avance importante en la consolidación de la independencia y operatividad de este órgano, y de este modo de la supranacionalidad comunitaria, no puede pensarse que con anterioridad a 1979 el Parlamento Europeo era un simple órgano de expresión de la voluntad de los parlamentos nacionales, y sin competencias y poderes efectivos, aunque ciertamente muy limitados.

La agrupación de los miembros del Parlamento Europeo en función de la pertenencia a determinados partidos políticos en lugar de su procedencia nacional, unido a las competencias que le reconocían los tratados fundacionales, entre las que destacan el control presupuestario y, sobre todo, la moción de censura a los miembros de la Comisión contemplada en los artículos 144 del TCEE; 114 del TCEEA y 2 del TIC, testimonian claramente la naturaleza supranacional de este órgano en contraste con los poderes otorgados a las asambleas o parlamentos de otras organizaciones internacionales.

Otro tanto cabría referir respecto a la Comisión y al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con referencia exclusiva a los medios humanos de esta organización. Por otro lado, con relación a los medios económicos, resulta importante señalar que con la aprobación de la Unión Aduanera, completada el 1 de julio de 1968, y más tarde con la introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido (primera y segunda directrices del 11 de abril de 1967), se logra desvincular también el presupuesto comunitario de los presupuestos nacionales de los que se habían nutrido los fondos comunitarios hasta ese momento.

En definitiva, la nota de operatividad de toda organización supranacional presupone la existencia de una gradación en cuanto a la procedencia y adscripción de sus recursos humanos y materiales, que no debe, sin embargo, impedir o condicionar la independencia en la utilización de tales recursos por parte de los órganos supranacionales.

3. Independencia orgánica y política.

Al igual que apuntábamos para la característica anterior, la nota de independencia orgánica y política que es esencial en las organizaciones supranacionales no es tampoco exclusiva de ellas, pues se da en ocasiones en las organizaciones internacionales.

Por independencia orgánica entendemos que los órganos supranacionales no pueden quedar sometidos, ni depender jurídica, administrativa y funcionalmente más que de otros órganos de la organización, pero no de los estados miembros o de sus respectivas administraciones públicas. Por ejemplo, la legalidad de las normas emanadas de la Comisión de las Comunidades puede ser juzgada exclusivamente por el Tribunal de Justicia de las Comunidades, y cuando debe ser aplicada por los tribunales nacionales a un caso concreto, éstos deberán recabar del Tribunal de Justicia comunitario su correcta interpretación a través del recurso prejudicial.

La independencia orgánica no cabe equipararla a la independencia política de los órganos supranacionales, por cuanto ésta última significa que tales órganos sólo pueden ser sometidos a un control político en el ejercicio de sus funciones propias (moción de censura, etc.) por otros órganos de la organización pero nunca de forma directa e inmediata por órganos políticos de los estados miembros. Desde luego esto no supone una radical y absoluta desvinculación entre la acción política de los gobiernos de los países miembros y los órganos supranacionales, con frecuencia las interrelaciones entre unos y otros son más profundas de lo que pueden mostrar los documentos jurídicos o los análisis teóricos, pero desde luego sí exige apreciar la sutil distinción entre las influencias y/o condicionamientos políticos de lo que es un control político, en su sentido estricto, sobre las actividades desarrolladas por los órganos supranacionales.

En resumen, el concepto de supranacionalidad contiene, tanto desde la óptica jurídica como desde la perspectiva politológica, una serie de elementos o notas definitorias que, tomadas en su conjunto y no de manera aislada, permiten distinguirlo claramente de otros conceptos afines como son el de internacionalidad, estatalidad y supraestatalidad.