

éstos, tal principio no sería aplicable a la cualidad de miembro en una Organización internacional; esto es, el Estado sucesor tendría que cumplir los requisitos de cada organización para ser admitido como miembro.

Sin embargo, la práctica de las Organizaciones no deja de ser oscilante en esta materia. A modo de ejemplo, en Naciones Unidas la partición de India en 1947, ya miembro de Naciones Unidas, dio lugar a la posterior admisión formal de Paquistán; en el caso de la Federación de Malí, ambos Estados sucesores, Malí y Senegal, solicitaron la admisión en Naciones Unidas; tras la disolución de la República Árabe Unida, Siria no pidió formalmente la admisión, aplicándose la ficción de no haber dejado de ser miembro de la misma, ya que no lo había sido con anterioridad. Igualmente, la creación de la RAU, lo mismo que la del Estado de Tanzania, resultado de la unión de Tanganika y Zanzíbar, sólo produjeron cambios informales, sin solicitud de admisión del Estado resultante. En el caso de la URSS, Rusia ha sido considerada sucesora de la URSS mientras que los nuevos Estados han tenido que pasar por los procedimientos oportunos de admisión en cada Organización internacional. Las Repúblicas Checa y Eslovaca han sido ambas admitidas en las Organizaciones internacionales, sin que ninguna de ellas se haya considerado sucesora de Checoslovaquia. En el caso de Yugoslavia, los nuevos Estados resultantes han procedido a solicitar y obtener la admisión en las pertinentes Organizaciones internacionales. Si ha de destacarse la posición vivida por la R.F. de Yugoslavia (Serbia-Montenegro), cuya tesis de continuidad de la antigua Yugoslavia no fue aceptada, debiendo solicitar su admisión al igual que los demás Estados desgajados de la antigua Yugoslavia.

LECCIÓN 3.ª

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

1. SUBJETIVIDAD INTERNACIONAL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

1. En el inicio del siglo XXI sería muy difícil encontrar ámbitos de las relaciones humanas en los que no incida, influya o decida la existencia de una Organización internacional. La afirmación es tan evidente que parece como si las Organizaciones internacionales hubieran sido un fenómeno constante en las relaciones internacionales y que siempre hubieran tenido presencia en ellas, por mucho que su importancia se hubiera incrementado en el tiempo presente. En realidad las Organizaciones internacionales tienen unos antecedentes mucho más próximos: es a partir de mitad del siglo XIX cuando los Estados empiezan a proveer soluciones colectivas institucionalizadas a problemas comunes. Y en un principio, con las llamadas Comisiones Fluviales o con las primeras Uniones Administrativas, de una forma bastante modesta: era prácticamente un Estado quien habilitaba una sede y un funcionariado para constituirse en el medio colectivo en el que periódicamente se reunieran los delegados de los distintos Estados. Con el transcurrir del tiempo no es sólo que este sistema suscitara recelos, por la excesiva dependencia de un Estado, aunque ese Estado fuera Suiza, con frecuencia elegida como sede por su estatuto de neutralidad, sino que sus funciones exigían de bastante más dedicación y atención que la que un Estado estaba dispuesto a concederle.

Desde un punto de vista sociológico, las Organizaciones internacionales ponen de manifiesto la incidencia de la interdependencia en las relaciones internacionales: de un lado, que hay pocos aspectos de la vida de relación humana, si es que hay alguno, que pueda agotar sus soluciones en los estrechos márgenes de las fronteras estatales, elemento fronterizo siempre artificial, por mucho arraigo que tengan en el tiempo; de otro, ningún Estado puede permitirse la insensatez de pensar que se basta para la solución de sus propios problemas. Esto significa que las Organizaciones internacionales, mientras no cambie la estructura de la sociedad internacional, han venido para quedarse, y que no son una invención caprichosa y artificial del voluntarismo estatal, sino exigencia de sus relaciones.

Una Organización internacional es así, desde la perspectiva jurídica, una colectividad de Estados establecida mediante un tratado celebrado entre Estados que se constituye en la constitución de la Organización, dotada de órganos comunes y con unas competencias atribuidas para el logro de los objetivos y fines de que

ha sido dotada. Pero esta conceptualización, como definición formal, no solventa por sí los distintos problemas jurídicos que la aparición de las Organizaciones internacionales ocasionan en el mundo del Derecho internacional. El primero es, sin duda, la cuestión de su personalidad jurídica internacional, que en realidad se había de plantear casi un siglo después de que diera comienzo el proceso de creación de Organizaciones internacionales.

2. En los momentos iniciales la casi exclusiva preocupación de los Estados en el momento de creación de una Organización internacional se limitaba a dotar a ésta de la capacidad jurídica suficiente y a protegerla mediante inmunidades y privilegios ante el ordenamiento jurídico del Estado en el que tenía su sede. A modo de ejemplo, la creación de la Sociedad de Naciones no supuso ninguna discusión en torno a la cuestión, estableciéndose, en un Convenio entre la Sociedad de Naciones y el gobierno suizo, en 1926, su artículo I establecía que

«El Gobierno federal suizo reconoce que la Sociedad de Naciones, poseyendo la personalidad internacional y la capacidad jurídica, no puede en principio, de acuerdo con las normas del Derecho internacional, ser llevada ante los tribunales suizos sin su expreso consentimiento».

Es evidente que aquí se atribuía a la Sociedad de Naciones una inmunidad de jurisdicción y ejecución que, usualmente, había quedado restringida al mundo de los Estados. Pero se trataba de una disposición que vinculaba a las dos partes en el Convenio, sin ninguna consecuencia para los demás Estados, ni efecto alguno ante los ordenamientos de los demás Estados ni ante el propio Derecho internacional.

En la Conferencia de San Francisco, cuando se elaboraba la Carta de las Naciones Unidas, hubo algún intento de establecer en sus preceptos un estatuto jurídico internacional para la Organización de las Naciones Unidas, que quedó en un limitado artículo 104, a cuyo tenor:

«La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de la capacidad jurídica que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos».

texto en el que queda claro que cada Estado concede en el ámbito de su propio derecho la capacidad necesaria para el ejercicio de sus funciones, sin que ello siquiera signifique privilegios e inmunidades, pero que desde luego no supone afirmación general alguna desde la perspectiva del Derecho internacional.

3. En 1948 el mediador de las Naciones Unidas en Palestina, el sueco conde de Bernadotte y su compañero de misión, el coronel francés Sedot, un observador de la ONU, fueron asesinados en Israel por terroristas; otros agentes de la misma organización resultaron heridos. El Secretario General, en nombre de la ONU, había pagado sumas considerables en concepto de indemnización, compensación y gastos de medicinas y otros, a los heridos y a otras personas con derecho a recibirlas. La discusión en la Sexta Comisión de la Asamblea condujo a la decisión de ésta de solicitar, el 3 de diciembre de 1948, un Dictamen a la CIJ que respondie-

ra a las siguientes cuestiones: 1.º En el supuesto de que un agente de las NU que estuviera actuando en el ejercicio de sus funciones, sufriera un daño en circunstancias tales que la responsabilidad de un Estado apareciera implicada, ¿tienen las Naciones Unidas, en cuanto organización, capacidad para presentar una reclamación internacional contra el Gobierno responsable para obtener reparación de los daños causados: a) a las NU, b) a las víctimas o a sus derecho habientes? 2.º En caso de respuesta afirmativa al punto 1.b), ¿cómo se debe hacer compatible la acción de la ONU con los derechos que pueda poseer el Estado del que es nacional la víctima?

En su dictamen de 2 de abril de 1949, la CIJ estimaría que «la Organización fue creada para ejercer funciones y gozar de derechos, lo que ha hecho realmente, que únicamente tienen explicación sobre la base de la posesión de la personalidad internacional en amplia medida y de la capacidad de obrar en el plano internacional. Ella es actualmente el ejemplo supremo de organización internacional, y no podría satisfacer las intenciones de sus fundadores si estuviera desprovista de la personalidad internacional. Se debe admitir que sus miembros al asignarles ciertas funciones, junto con los deberes y responsabilidades correspondientes, le han atribuido la competencia necesaria para cumplir efectivamente dichas funciones. En consecuencia, la Corte concluye que la organización es un sujeto internacional. Esto no es lo mismo que decir que es un Estado, lo cual en verdad no es, o que su personalidad legal y sus derechos y deberes sean los mismos que los de un Estado. Todavía menos equivale a decir que sea un super Estado, cualquiera que sea el sentido de esta expresión. Ni siquiera implica que todos los derechos y deberes de la Organización deben encontrarse en el plano internacional, como tampoco todos los derechos y deberes de un Estado deben hallarse allí. Lo que significa es que la Organización es un sujeto de Derecho internacional, que tiene capacidad de ser titular de derechos y deberes internacionales y que tiene capacidad para prevalerse de sus derechos por vía de reclamación internacional».

4. Pese a la claridad de las palabras de la Corte, con el absoluto reconocimiento de la personalidad jurídica internacional objetiva de Naciones Unidas, no se resolvía el tema general de la personalidad de cualquier Organización internacional. Y no por imprevisión, sino por el interesado rechazo de los Estados. Por eso, el Convenio sobre los tratados celebrados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre dos o más Organizaciones internacionales, afirma compromisoriamamente en su artículo 6, referente a la capacidad de las Organizaciones internacionales para celebrar tratados, que:

«la capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las normas pertinentes de esa organización».

fórmula diferente a la contenida en el mismo artículo del Convenio relativo a los tratados concluidos entre Estados y por el que genéricamente se reconocía la capacidad de éstos para concluir tratados.

De la misma forma, cuando la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, al configurar el derecho de navegación en alta mar como un derecho que pertenece a todos los Estados, pertenencia que se refleja en el uso del pabellón de un

Estado, no pudo pasar por alto el hecho de que ciertas Organizaciones tenían a su servicio buques que enarbolaban su pabellón, no quiso intervenir directamente en el problema, sino que, en su artículo 93, se limitó a establecer que:

«Los artículos precedentes no prejuzgan la cuestión de los buques que estén al servicio oficial de las Naciones Unidas, de sus organismos especializados o del Organismo Internacional de la Energía Atómica y que enarbolen el pabellón de la Organización».

La disposición es especialmente significativa porque se refiere exclusivamente a la familia de Naciones Unidas, cuestión ésta que, como vimos, podía considerarse resuelta desde el dictamen de la CIJ de 1949, dejando entrever la imposibilidad de cualquier texto si la referencia se hubiera pretendido más genérica para todas las Organizaciones internacionales. Sin embargo, esta posición pretendidamente equívoca experimenta significativas quiebras merced a las exigencias que la riqueza del mundo de relación internacional ofrece. Así, en el Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales, de 29 de marzo de 1972, pese a excluirse la posibilidad de que en él sean parte las Organizaciones internacionales, el artículo 22.1 dispone que:

«... se entenderá que las referencias que se hacen a los Estados se aplican a cualquier organización intergubernamental internacional que se dedique a actividades espaciales si ésta declara que acepta los derechos y obligaciones previstos en este Convenio y si una mayoría de sus Estados miembros son Estados Partes en este Convenio y en el Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes».

5. Posiblemente quepa hacer algunas afirmaciones generales en esta materia. En primer lugar, que los tratados constitutivos de las Organizaciones internacionales suelen conferir a éstas personalidad jurídica internacional, pero debe hacerse la precisión de que esa personalidad jurídica ha de entenderse sólo establecida entre los Estados partes en el tratado, sin que vincule en absoluto a terceros Estados, como *res inter alia acta*. Hay ocasiones, sin embargo, en las que esta disposición expresa no existe y debe entenderse como implícita, pero siempre en relación con los Estados miembros de la Organización, salvo que conste la voluntad en sentido diferente de los Estados que intervinieron en la elaboración del tratado constitutivo. Éste es el caso, por ejemplo, de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa o, más recientemente, la de la Unión Europea, tanto en su elaboración inicial en 1992, como en sus posteriores revisiones de 1997 y 2000.

En segundo lugar, la personalidad jurídica internacional de las Organizaciones internacionales no debe confundirse con la personalidad jurídica que éstas puedan tener ante los ordenamientos jurídicos de cada Estado, hecho éste que dependerá de alguno de los dos siguientes factores: bien porque así lo disponga una disposición del tratado constitutivo de la Organización de que se trate, o bien por la existencia de un tratado particular entre la Organización y el Estado en cuyo territorio ésta tenga su sede o realice actividades.

2. TIPOLOGÍA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

En la medida en que las Organizaciones internacionales son la respuesta funcional de los Estados a sus exigencias de cooperación y el reconocimiento de la insuficiencia de soluciones autárquicas a los problemas que plantea el complejo mundo internacional actual, las Organizaciones internacionales no responden a un modelo único, sino que registran una variedad casi ilimitada ante las diversas exigencias a que su creación pretende contestar. De ahí la fragilidad de cualquier intento de clasificación de las Organizaciones internacionales, que siempre será una simplificación de la riqueza de la tipología de las Organizaciones. Limitaremos al mínimo los diferentes criterios de clasificación, usando sólo aquellos que parecen instrumentales en el conocimiento de las Organizaciones.

1. En atención al *ámbito territorial* de las Organizaciones o, en otras palabras, a la posible *participación* de los Estados en las mismas, es necesario distinguir entre *Organizaciones universales* y *Organizaciones restringidas*. Las primeras se caracterizan porque en principio pretenden o permiten la inclusión en las mismas de cualquier Estado de la sociedad internacional, sin más limitaciones que las funcionales establecidas en su tratado constitutivo y la aceptación y adecuación de la incorporación de posibles nuevos Estados al cumplimiento de los requisitos de forma y fondo establecidos en el tratado constitutivo. La Organización de las Naciones Unidas, o el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo serían dos válidos ejemplos de Organizaciones universales.

Por el contrario, las Organizaciones restringidas tienen un ámbito territorial autolimitado, condicionando la incorporación de sus miembros al cumplimiento de determinadas características. Estas limitaciones pueden ser de dos tipos: las puramente geográficas, que exigen que los Estados partes en las mismas sean de determinada área o zona geográfica, o la exigencia de cumplimiento de otro tipo de requisitos de orden político, económico, social, cultural o, incluso, religioso. En el primer ámbito, a modo de ejemplos, piénsese en la Organización de Estados Americanos, la Organización de la Unidad Africana o cualquiera de las organizaciones europeas. En el segundo ámbito, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, el Consejo de Europa o la Organización de la Conferencia Islámica son ejemplos igualmente significativos.

2. En atención al *ámbito de sus objetivos*, las Organizaciones pueden ser *Organizaciones generales* y *Organizaciones particulares* o *especiales*. Las primeras son aquellas que, de conformidad con su tratado constitutivo, tienen como objetivo cualquier aspecto de la vida de relación internacional: la Organización de Naciones Unidas, en el ámbito universal, y el Consejo de Europa o la Organización de Estados Americanos, en el regional, exponen claros supuestos de las mismas. Las particulares o especiales registran una especialización en el ámbito de sus preocupaciones, pudiendo ser éstas de índole económica, política, militar, cultural, social, etc.: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, la UNESCO o la FAO, en lo universal, y OTAN o Mercosur, entre las restringi-

das, pueden servir de ejemplos. En algún caso es posible comprobar una expansión gradual de Organizaciones internacionales que pueden pasar de la particularidad o especialidad a la generalidad: sería el caso, por ejemplo, de la Comunidad Europea, que de organización económica ha generalizado sus objetivos, hasta el punto de que en 1992 perdiera la «E» de «Económica», al ampliar sus objetivos a ámbitos no estrictamente económicos como la cultura, la educación, la salud, el medio ambiente, que ya encontraban antecedentes en el Acta Única Europea de 1986.

3. En atención a las *competencias de que están revestidas* las Organizaciones, caben diferentes criterios de clasificación de las mismas. En primer lugar, en relación con su capacidad de generar actos para los Estados miembros, puede distinguirse entre Organizaciones de *coordinación*, cuyas competencias no sobrepasan la esfera de orientar o recomendar políticas comunes para los Estados miembros, constituyéndose las Organizaciones en foros de discusión y de sugerencia de soluciones que los Estados quedan en libertad de acometer o no, frente a las Organizaciones de *integración*, por el posible carácter obligatorio de los actos de las mismas respecto de los Estados miembros, con la presencia de múltiples Organizaciones de naturaleza mixta. Si el Consejo de Europa es un buen ejemplo de las primeras, las Comunidades Europeas lo son de las segundas, aunque posean también competencias meramente recomendatorias, mientras que la capacidad esencialmente recomendatoria de la Asamblea General o potencialmente decisoria del Consejo de Seguridad haciendo de las dos un modelo mixto.

La capacidad vinculante de las Organizaciones internacionales depende en gran medida de sus objetivos y, a la vista de ellos, de las competencias que los Estados hayan querido conferir a las mismas. En este sentido, por la capacidad de actuación de que son revestidas, algunas Organizaciones son simplemente Organizaciones de *cooperación*, que alientan a los Estados miembros a la realización de las políticas comunes objeto de la Organización, pero dejando en sus manos por entero la adopción de las medidas que consideren oportunas para ello y en tanto les sea posible de buena fe su logro, como por ejemplo el Consejo de Europa; Organizaciones *operacionales*, que realizan por sí mismas los objetivos del tratado constitutivo con los medios que voluntariamente y caso a caso les prestan sus Estados miembros, como en el caso de la ONU, y de *subordinación*, en las que la realización de los objetivos señalados los realiza la Organización con medios propios, independientemente de la acción de los Estados, como en el caso de las Comunidades Europeas. Obviamente son estas últimas las que tienen más capacidad jurídica, a más de presentar mayor capacidad política de actuación internacional.

Adviértase que los distintos criterios de clasificación señalados pueden cruzarse, dando lugar a tantos tipos de Organizaciones internacionales cuantos criterios tipológicos se han propuesto, constituyéndose en un rico espectro de procedimientos de solución a las necesidades de los Estados y a la voluntad de los Estados de aceptar a las Organizaciones como medios independientes o mediatizados de solventar los problemas que les afectan.

3. LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

A) LOS MIEMBROS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Usualmente la participación en Organizaciones internacionales corresponde a los Estados que se hacen representar por los delegados nombrados por sus respectivos gobiernos. Esta afirmación general ha encontrado excepciones dignas de ser resaltadas: el Pacto de la Sociedad de Naciones establecía, en su artículo 1.2, la posibilidad de alcanzar la condición de miembro de «todo Estado, Dominio o Colonia que se gobierne libremente», lo que permitió la incorporación de miembros que no eran Estados propiamente considerados. En Naciones Unidas, pese a que el artículo 4 establezca la exigencia de estatalidad, las Repúblicas Socialistas de Bielorrusia y Ucrania gozaban de la ficción de Estados soberanos antes de su independencia efectiva, ficción que sirvió para paliar la absoluta minoría de la URSS en la Asamblea de la citada Organización. Por ello la afirmación primera debe corregirse en el sentido de que, a veces, participan en las Organizaciones internacionales entidades políticas diferentes a los Estados, ya sea en igualdad de *status* jurídico con éstos, ya en situación jurídica especial.

Por otra parte, no todos los Estados participan con igualdad de derechos y obligaciones, sino que junto a los miembros de pleno derecho se añaden, con frecuencia, las situaciones de miembros asociados o miembros observadores. De la misma forma, los Estados pueden tener derechos de voto diferenciados: derecho de veto de las grandes potencias en el Consejo de Seguridad, el voto ponderado en las Comunidades Europeas o sistema de reparto de voto en el BIRD o en el Fondo Monetario Internacional, en razón a la participación en el accionariado de los mismos.

Las Organizaciones internacionales rara vez son instituciones cerradas en cuanto a sus miembros, sino que, por lo contrario, suelen dejar abierta la posibilidad de admisión de nuevos miembros. Se produce así una distinción común entre miembros originarios y miembros admitidos posteriormente, aunque esta distinción no implique ninguna diferencia de estatuto jurídico entre unos y otros. Las normas que rigen la admisión de nuevos miembros pueden distinguir entre los requisitos de fondo que deben concurrir en los candidatos y el procedimiento de admisión de los mismos. En unas Organizaciones la admisión de nuevos miembros se produce a petición de éstos, mientras que en otras es la propia Organización la que cursa la invitación de adhesión. De la misma forma, en unas organizaciones la admisión de nuevos Estados está condicionada a la obtención de mayorías simples de los miembros que la componen, mientras que en otras se exigen la unanimidad de los Estados miembros para la admisión de nuevos Estados, pasando por mecanismos más o menos complicados de admisión, como en el caso de Naciones Unidas, con la doble intervención del Consejo de Seguridad y la Asamblea General o el mecanismo descentralizado existente en la Unión Africana.

En sentido contrario, la condición de miembro no es un *status* inmutable, sino que es posible verificar modificaciones en dicha situación. En primer lugar, es

un derecho inherente de los Estados la posibilidad de retirada voluntaria de la Organización, salvo que ese derecho estuviera explícitamente rechazado o que así se desprendiera de su tratado constitutivo, como ha interpretado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en torno a un pretendido derecho de retirada de los Estados miembros.

Es habitual que se exijan ciertas condiciones para esa retirada; en este sentido, por ejemplo, suele someterse el derecho de retirada a un período de preaviso, período que varía de una Organización a otra.

Por otra parte, y en lo referente a las modificaciones de la cualidad de miembro, es posible la suspensión provisional en el ejercicio de los derechos y privilegios anejos a la condición de miembro, situación que puede producirse bien por incurrir en mora en el pago de sus obligaciones financieras (art. 19 de la Carta o art. 9 del Estatuto del Consejo de Europa), o bien con carácter de sanción como consecuencia de una violación de las disposiciones del tratado de la Organización (art. 5 de la Carta o art. 7 del Tratado de la Unión).

Finalmente, en este mismo orden de cosas, los tratados constitutivos de las Organizaciones internacionales pueden prever la expulsión de un miembro en supuestos de contumaz violación de las obligaciones. Presente ya esta sanción en el artículo 16.4 del Pacto de la Sociedad de Naciones, ha sido reconocida igualmente en el artículo 6 de la Carta, pudiendo encontrarse en numerosos tratados constitutivos de Organizaciones internacionales.

Debe advertirse, sin embargo, que son infrecuentes los supuestos de expulsión o suspensión de los Estados en una Organización internacional, en la medida en que éstas, con cierto pragmatismo político, prefieren mantener en la misma a un Estado incluso reticente, lo que permite que sigan abiertos los canales de comunicación, negociación y, en última instancia, persuasión, antes que la expulsión, que dificultaría o imposibilitaría el arreglo político de las posibles divergencias entre el Estado y la Organización.

La creciente presencia de las Organizaciones internacionales está provocando un novedoso fenómeno que rompe con la tradición anterior: la posibilidad, aún relativamente infrecuente, de que sean miembros de las Organizaciones internacionales otras Organizaciones internacionales, y no con estatuto de observadores o consultores, que era práctica ya frecuente, sino con un estatuto equiparable al de Estados miembros de pleno derecho. Es el caso, por ejemplo, de la Comunidad Europea en la Organización de Pesquerías del Atlántico Norte. En la Organización Mundial de Comercio, por ser las Comunidades las que tienen atribuidas por los Estados las competencias en estos ámbitos, la Comunidad Europea tiene un poder de voto equivalente al número de Estados que la compongan y sean miembros de la OMC. El artículo II de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura es ciertamente llamativo, tras la enmienda experimentada en 1991, aunque quizás lo más espectacular sea el caso del Instituto Conjunto de Viena, una Organización internacional con plena personalidad según su artículo 1.1 de su acuerdo constitutivo, de 19 de agosto de 1994, cuyos seis miembros, tras la incorporación de la OMC, son Organizaciones internacionales.

B) ESTRUCTURA ORGÁNICA

Como regla general, las Organizaciones internacionales cuentan con órganos *principales*, los así establecidos en los textos constitutivos, y órganos *subsidiarios*, que igualmente pueden encontrarse establecidos en el tratado fundacional o, de forma genérica, pueden ser creados con fines específicos por los órganos principales que dispongan de esta competencia de conformidad con el tratado constitutivo (véase el art. 7. 2, de la Carta y sus correspondientes arts. 22, respecto de la Asamblea General, 29 para el Consejo de Seguridad y 68 para el Consejo Económico y Social).

Entre los órganos principales de las Organizaciones internacionales es común distinguir entre los órganos *intergubernamentales*, compuestos por representantes de los Estados y que normalmente son los órganos deliberantes de las Organizaciones internacionales, y los órganos *integrados*, compuestos por personas designadas sobre la base de sus cualidades personales y profesionales y vinculados al ejercicio de sus funciones con independencia de toda influencia exterior o ajena al órgano. Empieza a ser frecuente en las Organizaciones internacionales la existencia de órganos integrados parlamentarios, compuestos por personas elegidas, por procedimientos diversos, para constituir el órgano en cuestión: es el caso, a modo de ejemplo, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa o de la OTAN, o del Parlamento de la Unión Europea. El reconocimiento de intereses de grupos particulares ha inducido a la posibilidad de la presencia en ciertos órganos deliberantes de delegaciones no designadas por los Gobiernos de los Estados. En unos casos esos delegados no gubernamentales, caso de la Organización Internacional del Trabajo, representan al Estado miembro conjuntamente con los delegados gubernamentales, y en otros casos el órgano deliberante está exclusivamente compuesto por delegados no gubernamentales, caso, por ejemplo, del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas. Al margen de este elemento debe advertirse que, incluso en estos supuestos, no ha desaparecido la nota de estatalidad, pues la composición de todos esos órganos con personas elegidas o designadas sigue índices de reparto que incluyen una distribución geográfica representativa y una presencia de nacionales pertenecientes a las principales potencias miembros de la Organización en cuestión. Estos órganos integrados pueden ser de índole parlamentaria, administrativa, técnica, militar o judicial, atendiendo al criterio de sus funciones.

Es en los órganos intergubernamentales donde se encuentran representados los Estados por medio de delegados designados por sus Gobiernos. Las Organizaciones internacionales pueden tener, sin embargo, dos tipos de órganos intergubernamentales: unos *plenarios*, en los que se encuentran representados todos los Estados miembros de la Organización, y otros *restringidos*, en los que sólo están presentes algunos miembros, bien con base en una disposición que designa a Estados concretos en ese órgano (miembros permanentes en el Consejo de Seguridad), bien según un criterio de elección en su designación (miembros no permanentes).

C) PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

El proceso de adopción de las decisiones en las Organizaciones internacionales es sumamente complejo y heterogéneo, abarcando prácticamente todas las modalidades concebibles de adopción de decisiones, desde la exigencia de la unanimidad hasta el requisito de la mayoría simple.

1. El primer problema, sin embargo, es el relativo a la exigencia o ausencia de quórum para la válida celebración de una votación de adopción de una decisión: mientras en ocasiones se exige que el total de participantes en una determinada votación equivalga a una mayoría simple, absoluta o relativa, de los Estados miembros, en otras la exigencia de las mayorías para la adopción de las decisiones se hace con referencia al total de Estados miembros y no al de los votantes, y, finalmente, en algunas no existe requisito alguno en cuanto al quórum de votantes o al de sufragios expresados. La adopción de un sistema u otro por cada Organización internacional varía en razón al tipo de Organización, así como en relación a la búsqueda de un mayor o menor grado de cohesión política y operativa de la decisión que se pretende adoptar.

2. La *unanimidad* es el sistema de votación más clásico en las Organizaciones internacionales, iniciado en las Conferencias diplomáticas y en todo proceso de elaboración de tratados, hasta que la progresiva multilateralización exigió su sustitución. En alguna medida, con todo, la unanimidad expresa con fidelidad el principio de igualdad soberana de los Estados, hasta el punto de que cualquier decisión, para su adopción, necesita del acuerdo de todos los Estados participantes. De dos formas pueden ser analizadas las actuales exigencias de unanimidad: de un lado, podría pensarse que es un sistema autocrático de adopción de decisiones que refleja la tensión entre las necesidades de institucionalización de la sociedad internacional y el dogma de la soberanía e igualdad de los Estados, con lo que el juicio podría terminar siendo negativo en la valoración de conjunto. Pero, de otro lado, la exigencia de unanimidad puede poner de manifiesto la exigencia de discusión y concierto político de los Estados hasta la consecución de un acuerdo final que, si bien será frágil en cuanto a las posibilidades de obtención, tendrán mayor viabilidad política y eficacia jurídica una vez obtenido.

Esta segunda perspectiva explica que la unanimidad registre hoy una revitalización que parecía pertenecía al pasado: en efecto, nuevas formas como el consenso o la aprobación *ad referendum* o sin votación siguen manifestando la vieja idea de la regla de la unanimidad. Si la unanimidad exige del consentimiento de todos y cada uno de los Estados participantes en el proceso de decisión, el consenso obliga a la continuada discusión del contenido de la decisión que se pretende adoptar hasta que se haya logrado un acuerdo básico. Ciertamente, el resultado del consenso puede resultar siendo una fórmula de compromiso que quede fuera por la exigencia del procedimiento, pero, en cualquier caso, logra acuerdos de contenido, por exiguos que éstos pudieran parecer: así, en ámbitos tan homogéneos como las Comunidades Europeas, las normas constitucionales de adopción de acuerdos por mayorías cualificadas

son sustituidas en la práctica con frecuencia por la obligación de la unanimidad o el consenso. En similar sentido, es frecuente asistir en las Organizaciones internacionales al procedimiento de adopción de decisiones sin votación, procedimiento que implica la renuncia de los Estados participantes a expresar su voto individual, a la vez que se atenúa la posible aplicación del principio de preclusión o *estoppel* merced, precisamente, a la ausencia del voto individual de cada Estado.

En última instancia, las Organizaciones internacionales son mecanismos de coordinación de las políticas de entidades soberanas como son los Estados: la adopción de acuerdos por mayoría es un requisito democrático ineludible, pero no es menos cierto que siempre origina una minoría derrotada que, a más de no estar obligada usualmente por el voto de la mayoría, puede provocar el progresivo despegue de las actividades de la Organización y, por ende, la dificultad en el cumplimiento de los objetivos de la misma, que es, en última instancia, la finalidad para la que la Organización ha sido creada.

3. Hoy casi todas las Organizaciones establecen la exigencia de la *mayoría* para la adopción de sus decisiones. Esta afirmación es tan válida como inexpresiva por cuanto por mayoría pueden entenderse realidades tan dispares como la mayoría simple, la mayoría absoluta, la mayoría de dos tercios u otros tipos de mayorías cualificadas a través de sistemas de ponderación de votos. A salvo el último supuesto, la adopción de decisiones por votación se expresa mediante el principio igualitario de equiparación de un Estado un voto, registrándose las diferencias, ya de índole de consistencia y fortalecimiento de las decisiones, en torno a la mayoría concretamente requerida y si esta mayoría se exige en relación con el total de los Estados partes en la Organización, de los Estados presentes en la votación o, simplemente, de los Estados votantes con exclusión de los que se abstienen.

Por el contrario, los sistemas de *voto ponderado* pretenden registrar con fidelidad el hecho de las diferencias políticas de los Estados, atribuyendo un peso que premia la mejor situación en esta escala de estratificación social de cada Estado. Por antidemocrático que pueda parecer este sistema, se encuentra sin duda alguna fortalecido por el hecho indiscutible de la desigualdad básica de los Estados. El supuesto más eximio de ponderación de voto es el representado por los llamados sistemas de derecho de veto, en los que, a más de la exigencia de un número determinado de votos, se exige el voto afirmativo de Estados concretos, y cuya máxima expresión puede encontrarse en el artículo 27.3 de la Carta de las Naciones Unidas, relativo al procedimiento de voto en el Consejo de Seguridad.

4. La última dificultad verificable en los procedimientos de votación es la referida a la distinción en los tratados de algunas Organizaciones entre los procedimientos de voto en las cuestiones de procedimiento y los procedimientos de voto en las cuestiones de fondo o sustantivas y el problema de la determinación de si una determinada cuestión es de procedimiento o de fondo. A falta de acuerdo concreto al respecto o de la existencia de una enumeración de las cuestiones de pro-

cedimiento o de fondo, algunas Organizaciones optan por la determinación de si una cuestión es de procedimiento o de fondo por el procedimiento que se sigue para las cuestiones de procedimiento, mientras que otras prefieren decidir esta cuestión por procedimiento aplicado a las cuestiones de fondo.

D) LOS AGENTES INTERNACIONALES

1. Una de las características diferenciadoras entre el sistema de las Organizaciones internacionales y el viejo sistema de las Conferencias internacionales es la existencia en aquéllas de una Secretaría permanente, mientras que en éstas la Secretaría era ocasional, creada y sustentada durante el período de funcionamiento de la Conferencia, Secretaría que, a veces, era provista por el mismo Estado que organizaba la Conferencia. Por el contrario, en las Organizaciones internacionales va a existir un secretariado o administración permanente, compuesto por agentes directamente vinculados a la Organización, y que han sido designados bajo la noción amplia de agente internacional, noción definida por la CIJ en su *dictamen relativo a la reparación por daños (1949)*, como «cualquier persona, funcionario remunerado o no, empleado a título permanente o no, que ha sido encargada por un órgano permanente de la Organización de ejercer, o ayudar a ejercer, una de las funciones de ésta, es decir, toda persona por medio de la cual la Organización actúa». En esta línea, el funcionario internacional, como una subespecie de agente internacional, sería una persona que de una manera permanente y profesional ejerce funciones internacionales y está sometido a un conjunto de reglas jurídicas establecidas por la Organización y que definen esencialmente el vínculo jurídico entre ésta y el funcionario.

Los funcionarios internacionales tienen encomendada la misión de garantizar el funcionamiento material de la Organización. En el cumplimiento de esta función deben tenerse en cuenta dos puntos esenciales: en primer lugar, la única relación que vincula al funcionario es la existente con la Organización, relación que les obliga a una fidelidad absoluta a la misma; en segundo lugar, y corolario de lo anterior, el funcionario debe mantener una neutralidad igualmente absoluta respecto a las posiciones de los Estados miembros de la Organización. Es suficientemente expresivo, a modo de ejemplo, el artículo 100 de la Carta de las Naciones Unidas, al disponer:

«1. En el cumplimiento de sus deberes, el Secretario General y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización, y se abstendrán de actuar en forma alguna que sea incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante la Organización.

2. Cada uno de los Miembros de las Naciones Unidas se compromete a respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Secretario General y del personal de la Secretaría, y a no tratar de influir sobre ellos en el desempeño de sus funciones».

Este deber de neutralidad podría aparecer contradictorio con dos datos básicos de la práctica: de una parte, la exigencia de la mayoría de las Organizaciones

de que en el reclutamiento de los funcionarios internacionales se respete un reparto geográfico equitativo. De esta forma podría pensarse que el fundamento del reparto imposibilita la neutralidad, pero esta regla lo único que pretende es garantizar la pluralidad del reclutamiento del funcionariado y, consiguientemente, la representación de las diferentes culturas y percepciones en un mundo siempre plural como es el de las Organizaciones internacionales.

De otra parte, el segundo dato apuntaría a la posible incompatibilidad entre la neutralidad y las posibilidades de iniciativa política que muchas Organizaciones atribuyen a sus funcionarios. En un mundo con profundos problemas estructurales, el funcionario internacional no puede ser simplemente el depositario de las voluntades colectivas de los Estados, sino que con frecuencia se le exige un papel de impulso o intermediación entre los Estados: en otras palabras, el funcionario no es el mero ejecutor de la suma de voluntades estatales expresadas en los actos de la Organización en cuestión, sino el intermediario entre los Estados y la consecución del acuerdo, de un lado, y entre la ejecución de los acuerdos alcanzados y el logro de los propósitos de la Organización en el respeto a sus principios.

2. El vínculo jurídico que une al funcionario con la Organización internacional implica consecuencias jurídicas vitales tales como:

— el derecho de la Organización a reglamentar el ejercicio de las funciones de sus agentes;

— el derecho a establecer con los Estados, mediante acuerdos internacionales, la situación jurídica de que gozarán sus agentes en la realización de sus funciones en esos Estados, mediante la concesión de los privilegios e inmunidades funcionales adecuados; piénsese, a modo de ejemplo, en el Convenio sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, de 13 de febrero de 1946, en el Convenio sobre privilegios e inmunidades de los Organismos Especializados, de 21 de noviembre de 1947 y en la Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, de 9 de diciembre de 1994. En el dictamen en el *asunto relativo a la inmunidad de jurisdicción de un relator especial de la Comisión de Derechos Humanos (1999)*, la CIJ sostuvo que al ejercer la protección de sus agentes se está protegiendo la misión que se le había confiado a la propia Organización;

— el derecho de protección o derecho a exigir la reparación de los daños que los agentes pudieran sufrir a causa de la violación de las obligaciones contraídas por los Estados respecto de la Organización y sus agentes. Paralelamente, el deber de responsabilidad de la Organización por los actos ilícitos o contrarios de sus funcionarios originados en la conducta ilícita de estos agentes. En el *asunto relativo a la inmunidad de jurisdicción de un relator especial de la Comisión de Derechos Humanos (1999)*, la Corte mantuvo que la Organización puede ser requerida a soportar la responsabilidad por el daño causado por los hechos de sus funcionarios, pero, sin embargo, las reclamaciones contra las Naciones Unidas no debían ser solventadas por los tribunales nacionales, sino acordadas de conformidad con los procedimientos apropiados, de conformidad con las Convenciones mencionadas;

— el derecho de los agentes a una protección de los vínculos jurídicos frente a la misma Organización, usualmente mediante el recurso a tribunales administrativos, como el Tribunal Administrativo de Naciones Unidas o como una de las funciones del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas.

E) FINANCIACIÓN

Hoy resulta imposible calcular cuál pueda ser el monto global presupuestario del conjunto de las Organizaciones internacionales existentes. De lo que no debe quedar la más mínima duda es de que, en la medida en que las organizaciones internacionales han sido creadas para la consecución de unos objetivos, necesitan tener satisfechas unas necesidades económicas que cubran un doble campo: los gastos de funcionamiento de la Organización y los gastos operativos para el cumplimiento de dichos objetivos.

Tres cuestiones deben indicarse en este apartado a efectos de comprensión de las complejidades del tema:

— En primer lugar, los *gastos* de una Organización. La CIJ, en su *dictamen sobre ciertos gastos de las Naciones Unidas (1962)*, tuvo ocasión de adelantar una doble conceptualización abstracta del término gastos; en un sentido formal, «se podría decir simplemente que los “gastos” de una Organización son aquellos previstos en su presupuesto»; mientras que en un sentido material podría afirmarse que «los gastos de cualquier Organización son las sumas pagadas para cubrir los costes relativos a la realización de sus fines, en este caso los fines políticos, económicos, sociales, humanitarios y de otra índole de las Naciones Unidas». Cualquiera que sea el concepto adoptado, los gastos de una Organización cubren una doble vertiente: hacen referencia tanto a los *costes administrativos* exigidos por el mismo funcionamiento de la Organización, esto es, aquellas cantidades que permiten la existencia misma de la Organización, cuanto a los *costes operacionales* o desembolsos ocasionados por las actividades funcionales previstas en el tratado fundacional y que son la razón de ser de la Organización.

— En segundo lugar, los *recursos*, constituidos esencialmente por las *contribuciones obligatorias* de los Estados miembros; las cuotas presupuestarias de los Estados miembros pueden venir establecidas por el mismo tratado o, más generalmente, por el órgano plenario deliberante. Junto a estas contribuciones obligatorias es posible que existan *contribuciones voluntarias*, como sistema común de hacer frente a los gastos ocasionados por órganos subsidiarios o para cubrir actividades operacionales de la Organización. Aquí estriba precisamente la debilidad de muchas Organizaciones internacionales, respecto de las cuales los Estados están dispuestos a cubrir los gastos constitucionales de su funcionamiento, pero más reacios a dotarlas de los medios necesarios para realizar actividades colectivas desvinculadas de los Estados donantes.

Además, las Organizaciones pueden contar con otros dos tipos de ingresos: las *contribuciones de Estados no miembros*, cuando éstos se benefician de, o quieren aportar a, ciertas actividades de la Organización.

— En tercer lugar, cada Organización tiene su propio *presupuesto*, propuesto por los órganos administrativos de la Organización y aprobado por los órganos deliberantes de la Organización. La libertad de aprobar o rechazar el proyecto de presupuesto es, con todo, limitada, ya que, como dijera la CIJ en el *dictamen sobre los efectos de las sentencias del Tribunal Administrativo de Naciones Unidas que conceden indemnización (1954)*, «la función de aprobar el presupuesto no significa que la Asamblea General tenga un poder absoluto de aprobar o no aprobar los gastos que se le proponen, ya que ciertos elementos de estos gastos resultan de obligaciones contraídas con anterioridad por la Organización y, en esta medida, la Asamblea General no tiene otra alternativa que cumplir sus compromisos».

4. ESTATUTO JURÍDICO-INTERNACIONAL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

A) LAS COMPETENCIAS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Si en el primer epígrafe de esta lección se habían encontrado indicios suficientes que permitieran afirmar la personalidad jurídico-internacional de las Organizaciones internacionales, sería un error concluir que las Organizaciones internacionales disfrutan de un estatuto jurídico equiparable al de los Estados. La Corte, en 1949, ya había advertido sobre este error y, en consecuencia, sería desacertado asimilar el estatuto jurídico de ambos tipos de sujetos.

En teoría general del Derecho es necesario distinguir entre capacidad jurídica o aptitud de un sujeto para ser titular de relaciones jurídicas, y capacidad de obrar, que sería la aptitud de un sujeto para realizar actos con eficacia jurídica y con las consecuencias o efectos jurídicos previstos para los mismos. Mientras que en Derecho internacional general nada se opone a la capacidad jurídica de las Organizaciones internacionales, no existe ninguna norma que con carácter general establezca la capacidad de obrar en las Organizaciones internacionales. En efecto, la capacidad de obrar de cada Organización internacional ha de determinarse por normas jurídicas particulares. Refiriéndose a Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia, en el *dictamen sobre reparación por daños (1949)*, afirmaría que «los derechos y deberes de una entidad como la Organización dependerá de los propósitos y funciones tal como se encuentren especificados o implicados en sus documentos constitutivos y se hayan desarrollado en la práctica».

De esta forma, la capacidad de obrar de cada Organización vendrá determinada por su tratado constitutivo. No debe olvidarse nunca que las Organizaciones internacionales no son sujetos primarios u originarios del Derecho internacional, sino sujetos derivados o secundarios, resultado de la decisión de los Estados de crearlas. Ese acto de constitución, a su vez, determina los perfiles, el contenido y la extensión de la Organización como sujeto de Derecho internacional. Las competencias y capacidades de cada Organización son de atribución, están determinadas por el tratado constitutivo de la Organización. Ahora bien, ningún tratado constitutivo de ninguna Organización internacional puede pensar nunca en su capa-

cidad para prever todas las cambiantes y ricas circunstancias de la realidad internacional; de ahí se debe desprender que en cada momento el tratado constitutivo necesita de una adaptación a dichas circunstancias cambiantes, adaptación que debe realizarse a la vista de los objetivos y competencias originariamente previstos. Como afirmara la Corte en el citado dictamen, «según el Derecho internacional, debe considerarse que la Organización posee las competencias que, aunque no se encuentren expresamente enunciadas en la Carta, como consecuencia necesaria, se confieran a la Organización en tanto que esenciales en el ejercicio de sus funciones». En opinión de la Corte en el *asunto de la legalidad del uso por un Estado de armas nucleares en un conflicto armado (1996)*, «apenas necesita señalarse que las organizaciones internacionales son sujetos de derecho internacional que no gozan, a diferencia de los Estados, de competencias generales. Las organizaciones internacionales se rigen por el "principio de especialidad", esto es, están dotadas por los Estados que las crean de competencias de atribución cuyos límites están en función de los intereses comunes cuya promoción les han encargado los Estados».

Se introduce de esta forma una de las cuestiones más delicadas de las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales: de conformidad con el pasaje del dictamen antes citado, esas competencias derivadas pueden haber sido expresamente conferidas por los Estados, o bien por el contrario estar simplemente implícitas por el hecho de ser necesarias para el cumplimiento de la función asignada a la Organización. La Corte, en el dictamen en el *asunto de la legalidad del uso por un Estado de armas nucleares en un conflicto armado (1996)*, consideraba que «las competencias conferidas a las organizaciones internacionales son normalmente objeto de una formulación expresa en el instrumento constitutivo. Sin embargo, las necesidades de la vida internacional pueden apuntar a la exigencia de que las organizaciones internacionales, para la consecución de sus propósitos, puedan disponer competencias subsidiarias no expresamente previstas en los instrumentos básicos que rigen sus actividades. Se acepta de forma general que las organizaciones internacionales pueden ejercer tales poderes, llamados implícitos».

La construcción de las competencias de una Organización sobre la base de las competencias implícitas, necesarias en el logro de los objetivos, permite la concepción de la Organización como una institución dinámica que puede hacer frente a las necesidades y circunstancias cambiantes. Pero, por otra parte, implica un enorme riesgo: que la ampliación funcional de las competencias originariamente previstas dé lugar a la quiebra del delicado equilibrio constitucional de la Organización que, al fin y al cabo, se fundamenta en el acuerdo positivo de los Estados. La consecuencia es que toda interpretación de las competencias de una Organización, al adoptar una posición funcional, no puede suponer la ruptura del consentimiento de los Estados que la establecieron.

En última instancia el problema de las competencias implícitas de una Organización terminará suscitándose siempre que nos encontremos ante una Organización auténticamente operativa que ha de adaptarse a nuevas exigencias. Algunas Organizaciones han llegado a prever esta necesidad, estableciendo mecanismos de adaptación: por ejemplo, el artículo 308 del Tratado de la Comunidad Europea dispone el procedimiento a seguir cuando una acción de la Comunidad resul-

te necesaria para lograr uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, en cuyo caso podrá decidir el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, lo que parece suficiente cautela y reflejo del acuerdo de los Estados, aunque la fórmula pueda ser criticable por lo que implicaría de reforma de hecho de un tratado sin la intervención de los órganos internos de control de los Estados.

En toda esta materia, los estrictos análisis jurídicos no deben llevar a olvidar un ineludible dato de ciencia política: las Organizaciones internacionales son, efectivamente, una invención de los Estados, pero no son una creación ficticia o arbitraria de éstos, sino la respuesta a unas necesidades ineludibles de la vida de relación internacional. Los tratados actúan como auténticas bridas que refrenan a las Organizaciones, pero los imperativos de las relaciones internacionales tensan, y terminan aflojando, esas bridas. Los Estados crean las Organizaciones internacionales porque las necesitan; en la necesidad construyen diques de contención a las Organizaciones, pero en todo dique existen, siempre, filtraciones. Cualquier Organización internacional, analizada en el contraste de su tratado constitutivo, resulta irreconocible varias décadas después de su creación.

B) CAPACIDAD PARA CELEBRAR TRATADOS

La capacidad para concluir tratados está prevista y usualmente atribuida a las Organizaciones internacionales en el instrumento constitutivo de las mismas. Es principio generalmente aceptado que no se pueda afirmar esta capacidad salvo provisión expresa o como consecuencia de la teoría de los poderes implícitos; de ahí que el Convenio de 1986 sobre el Derecho de los Tratados en los que interviene una Organización internacional no estableciera la capacidad general de las Organizaciones para concluir tratados, sino que la hiciera depender de las normas pertinentes de la Organización. En nuestro derecho, el Decreto 801/1972, de 24 de marzo, define en su artículo 2.a) a los tratados internacionales como

«el acuerdo regido por el Derecho internacional y celebrado por escrito entre España y otro u otros Estados, o entre España y un Organismo u Organismos internacionales de carácter gubernamental...».

por lo que se acepta de manera general en nuestro sistema la posibilidad de concluir tratados con una Organización internacional, como ocurre en el conjunto de los sistemas jurídicos internos.

Esta capacidad de conclusión de tratados sería de por sí prueba evidente de la capacidad de obrar de las Organizaciones internacionales y, consiguientemente, de su capacidad o personalidad jurídica internacional. Como dijera la CIJ en el *dictamen sobre reparación por daños (1949)*, refiriéndose al Convenio de 1946 sobre privilegios e inmunidades de la Organización de las Naciones Unidas, «es difícil entender cómo podría operar tal convención excepto sobre el plano internacional y entre partes que tengan la personalidad internacional».

En los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales es cada vez más frecuente encontrar referencias expresas a la competencia de Organizaciones concretas para celebrar tratados internacionales, ya sea con otras Organizaciones, ya sea con Estados. En este sentido, y a modo de ejemplo, el artículo 300.1 del Tratado de la Comunidad Europea prevé la celebración de acuerdos entre la Comunidad y uno o más Estados u Organizaciones internacionales. La peculiaridad de estos acuerdos concluidos por la Comunidad en el ámbito de las competencias que por atribución le son propias es que, de conformidad con el artículo 300.7, estos acuerdos «serán vinculantes para las instituciones de la Comunidad, así como para los Estados miembros».

La situación varía, lógicamente, en relación con los tratados concluidos en el ámbito de la Unión Europea. De conformidad con el artículo 24 del Tratado de la Unión, referido a la política exterior y de seguridad común y a la cooperación policial y judicial en materia penal,

«Cuando para llevar a la práctica el presente título sea necesario celebrar un acuerdo con uno o más Estados u organizaciones internacionales, el Consejo, por unanimidad, podrá autorizar a la Presidencia, en su caso asistida por la Comisión, a entablar negociaciones a tal efecto. El Consejo celebrará dichos acuerdos por unanimidad, basándose en una recomendación de la Presidencia. Ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional; los restantes miembros del Consejo podrán acordar que el acuerdo se les aplique provisionalmente».

C) ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL Y RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

En materia de responsabilidad internacional de las Organizaciones internacionales hay que distinguir entre dos precisas y diferentes situaciones: en primer lugar, entre responsabilidad en Derecho interno y en Derecho internacional; en segundo lugar, entre la Organización como sujeto activo en la relación de responsabilidad internacional que ha realizado un hecho internacionalmente ilícito y, de otra parte, la Organización como sujeto pasivo o reclamante por supuesto de responsabilidad internacional por la comisión de un hecho internacionalmente ilícito de otro sujeto del Derecho internacional.

En torno al primer punto, el Derecho interno puede resultar competente para conocer de una reclamación de responsabilidad de una Organización internacional bien porque no exista un acuerdo entre la Organización internacional en cuestión y el Estado donde se solventa la diferencia, o bien porque en el acuerdo que regula los privilegios e inmunidades de la Organización se encuentra excepcionada la materia de la inmunidad ante los tribunales del Estado. Cuando exista desacuerdo entre las partes en torno a la interpretación o aplicación del acuerdo, las partes podrán recurrir a los medios de arreglo pacífico de controversias que caracterizan al Derecho internacional, arbitraje incluido. La posibilidad de plantear la diferencia ante la Corte Internacional de Justicia no es viable, por cuanto la CIJ sólo conoce de controversias en las que sean partes los Estados. Se podría solicitar en su caso un dictamen por parte de la Organización a la CIJ, pero este dictamen no sería vinculante para el Estado parte en

la controversia, aunque el Estado puede haberse comprometido a aceptar el dictamen como decisivo.

En relación con la responsabilidad internacional, por lo que respecta a la capacidad para presentar reclamaciones, el tema fue planteado en el dictamen de la CIJ de 1949, referido a la Organización de las Naciones Unidas: «Se trata aquí de una reclamación contra un Estado para obtener reparaciones del perjuicio causado a un agente de la Organización cuando ejercitaba sus funciones. Mientras un Estado posee, en su totalidad, los derechos y deberes internacionales reconocidos por el Derecho internacional, los derechos y deberes de una entidad como la Organización deben depender de los fines y funciones de ella tal como vengan enunciados o estén implícitos en sus documentos constitucionales y se hayan desarrollado en la práctica. Las funciones de la Organización son de tal carácter que no podrían ser objetivamente realizadas si concurrieran, en el plano internacional, con la acción de 58 o más Ministerios de Asuntos Exteriores; la Corte concluye, pues, que los miembros han conferido a la Organización la capacidad de presentar reclamaciones internacionales cuando sea necesario para el ejercicio de sus funciones».

El problema que en aquella situación también se planteaba era la posible concurrencia de acciones de reclamación por parte de Naciones Unidas y por los Gobiernos de Suecia y Francia como interesados por el asesinato de sus nacionales. A este respecto, concluiría la Corte, «cuando la víctima tiene una nacionalidad, pueden desde luego presentarse casos en los que el acto perjudicial que le ha afectado pueda interesar tanto a su Estado nacional como a la Organización... En tal caso, no hay ninguna regla jurídica que asigne prioridad a uno u a otro, o que obligue al Estado o a la Organización a abstenerse de presentar una reclamación internacional. La Corte no ve razón alguna por la que las partes interesadas no puedan encontrar soluciones inspiradas en la buena voluntad y el buen sentido... El riesgo de que compitan entre sí la Organización y el Estado nacional puede reducirse o eliminarse bien por un convenio de carácter general, bien por acuerdos concluidos en cada caso. La acción de la Organización no se funda en la nacionalidad de la víctima, sino en la cualidad de agente de la Organización. Por lo tanto no importa aquí conocer si el Estado al que se dirige la reclamación lo considera o no como su nacional, pues la cuestión de su nacionalidad no es relevante para la admisibilidad de la reclamación. En derecho, pues, no parece que el hecho de la posesión de la nacionalidad del Estado demandado por el agente constituya obstáculo alguno a una reclamación presentada por la Organización con base en una violación de obligaciones para con ella, que se haya producido en el ejercicio por dicho agente de su misión.» En el *asunto relativo a la inmunidad de jurisdicción de un relator especial de la Comisión de derechos humanos (1999)*, ni siquiera se planteó la cuestión en el dictamen de la Corte, pese a que el relator especial procesado por Malasia era de nacionalidad malaya.

De otra parte, y de forma analógica a la responsabilidad atribuible al Estado por los hechos de sus agentes, la Organización internacional puede ser igualmente responsable por los hechos realizados por sus agentes en la medida en que afecten a terceros. La posibilidad, reconocida convencionalmente en el ejemplo antes citado del artículo 22.1 del Convenio sobre la responsabilidad internacional por los daños causados por objetos lanzados al espacio ultraterrestre o en el artícu-

lo 22 del Anexo III de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en relación con la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, es generalmente predicable, por lo que una Organización internacional podría ser objeto de una reclamación por daños.

En cualquier caso reténgase que la responsabilidad de las Organizaciones internacionales debe ser invocada recurriendo a los procedimientos típicos del Derecho internacional, sea la protección diplomática a través del Estado de la nacionalidad del perjudicado, o mediante los medios de arreglo pacífico que estuvieran acordados o se acordaran. Una Organización internacional, en todo caso, es un sujeto de Derecho internacional y resultaría inalcanzable por los particulares ante los tribunales internos, como ha recordado la CIJ en el *asunto relativo a la inmunidad de jurisdicción de un relator especial de la Comisión de derechos humanos (1999)*.

Desde 2002 la CDI viene trabajando en un proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales, habiendo examinado en primera lectura un total de dieciséis artículos de cuyo tenor puede deducirse que se trata de una adaptación del proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional de los Estados de 2001 a las peculiaridades de las organizaciones internacionales.

D) INMUNIDADES DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Si los Estados gozan de inmunidades que son reflejo y resultado del principio de igualdad soberana de los mismos, hay que cuestionarse si las Organizaciones internacionales gozan igualmente de tales inmunidades. No resulta claro que las Organizaciones internacionales gocen de inmunidad de jurisdicción conforme al Derecho internacional general y quizás fuera más seguro afirmar que no gozan de tal inmunidad, excepto en la medida en que ésta les esté reconocida explícitamente por tratados internacionales multilaterales o bilaterales. Tal sería el caso del Convenio sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, aprobado por la Asamblea General el 13 de febrero de 1946, o del Convenio sobre Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados, aprobado por la Asamblea General el 21 de noviembre de 1947. Sin embargo, el artículo 3 del Convenio de sede, privilegios e inmunidades entre España y la Organización Iberoamericana de Juventud, relativo al estatuto jurídico de la Organización en España, de 21 de febrero de 2002, parece partir de distinta concepción, cuando afirma que

«la Organización disfrutará en España de las inmunidades y privilegios reconocidos habitualmente a las organizaciones internacionales y, en particular, de los establecidos en los artículos siguientes».

De otra parte, incluso aunque sea perceptible la existencia de relaciones convencionales por la que los Estados reconocen inmunidades a determinadas Organizaciones internacionales, cabe preguntarse por el fundamento jurídico de tales inmunidades. En el caso de las inmunidades del Estado, éstas encuentran su fundamento en la igualdad soberana; por el contrario, no existiendo igualdad subje-

tiva entre Estados y Organizaciones, las inmunidades de las Organizaciones son comprensibles únicamente desde el punto de vista de la atribución funcional. En efecto, las inmunidades de las Organizaciones deben concebirse como excepciones a las competencias de las autoridades nacionales en la medida en que tal excepción o inmunidad le resulta a la Organización imprescindible para la realización de sus objetivos con la debida independencia respecto de autoridades ajenas que pueden mediatizarlas.

Es a esta luz como debe entenderse la sección 2 del Convenio sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, al establecerse que

«las Naciones Unidas, así como sus bienes y haberes en cualquier parte y en poder de cualquier persona gozarán de inmunidad contra todo procedimiento judicial, a excepción de los casos en que renuncie expresamente a esa inmunidad. Se entiende, sin embargo, que esa renuncia no se aplicará a ninguna medida judicial ejecutoria».

En el mismo sentido se manifiesta la sección 4 del Convenio sobre privilegios e inmunidades de los Organismos Especializados. Este reconocimiento de la inmunidad se produce independientemente de que el Estado en cuestión sea o no sede de la Organización en cuestión. Así puede leerse parecidamente, respecto de una Organización que tiene su sede en España, en el Convenio entre España y la Organización Mundial de Turismo, relativo al Estatuto Jurídico de dicha Organización en España, firmado el 10 de noviembre de 1975, al disponerse en el artículo 5:

«1. La Organización gozará de inmunidad de toda jurisdicción, penal, civil y administrativa, excepto en la medida de que el Secretario General o su representante autorizado haya renunciado expresamente a la inmunidad.

2. La inclusión en un contrato en el que la Organización sea parte de una cláusula en la que se reconozca la jurisdicción de un tribunal ordinario español, constituirá una renuncia formal a la inmunidad. Sin embargo, y salvo cláusula expresa en contrario, tal renuncia no se extiende a las medidas de ejecución.

3. La iniciación por la Organización de un procedimiento judicial implicará su renuncia a la inmunidad de jurisdicción en el supuesto de una demanda reconvenzional».

Mediante este tipo de Convenios abiertos a la emisión del consentimiento de los Estados se pretenden ejecutar particularmente disposiciones de índole general contenidas en los tratados constitutivos de cada Organización. Así, a modo de ejemplo, los Convenios antes citados sobre Naciones Unidas y sus Organismos Especializados son el resultado lógico de lo establecido en el artículo 105.1 de la Carta de las Naciones Unidas:

«la Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos».

E) SUCESIÓN DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La cuestión de la sucesión de Organizaciones internacionales era uno de los temas que tenía previsto analizar la Comisión de Derecho Internacional, en torno a sus análisis de sucesión, y que fue finalmente aparcado, quizás ante el escaso

éxito que los Convenios terminados por la Comisión en estas materias habían alcanzado. La codificación de la sucesión de Organizaciones internacionales no es urgente, no es un fenómeno de gran incidencia en la vida jurídica internacional, ni tampoco fácil, pues a los elementos de complejidad que la rodean debe añadirse la escasa práctica existente, dificultando su codificación y obligando a un ejercicio abstracto de desarrollo progresivo.

No faltan, con todo, supuestos en la práctica de sucesiones de Organizaciones internacionales. En unos casos se ha tratado de simples y llanas disoluciones, como fue el caso, en 1991, de la disolución del Consejo de Asistencia Económica Mutua y del Pacto de Varsovia; en otros, de transferencia de competencias de una Organización hacia otra ya existente, como en los recientes casos de la Unión Europea Occidental o de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero; en algunos, finalmente, de la sustitución de una Organización por otra creada al efecto, como en el caso de la OCDE en relación con la OEEC, en 1960 o, de hecho, de Naciones Unidas respecto de la Sociedad de Naciones.

En algunos casos las normas de la propia Organización prevén la disolución, como en el caso del artículo VI, Sección 5, del Acuerdo del BIRD o en la Sección K del FMI, que se refiere a la disolución como liquidación, por las consecuencias económicas de su disolución, equiparables a las de los derechos internos en supuestos de liquidación de una sociedad.

La cuestión no es baladí en la medida en que están en juego no sólo los bienes de la Organización, punto menos conflictivo, cuanto las posibles deudas y obligaciones, así como la responsabilidades adquiridas en relación con los funcionarios de la propia Organización, surgiendo el problema de la responsabilidad individual de los Estados por las obligaciones de las Organizaciones de las que eran miembros, aunque la solución más frecuente ha sido la asunción de las obligaciones por parte de una Organización sucesora (casos de CECA, UEO o Sociedad de Naciones, a modo de ejemplo). Lo que sí parece aceptado es que la competencia para disolver una Organización internacional recae en el órgano plenario de la Organización, como ocurriera en el caso de la Sociedad de Naciones, que dispuso su disolución a través de la Resolución de la Asamblea de la Sociedad de Naciones de 18 de abril de 1946.

LECCIÓN 4.^a

LA SUBJETIVIDAD DE OTRAS ENTIDADES DE NATURALEZA NO ESTATAL

1. SUJETOS ATÍPICOS RESULTADO DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO INTERNACIONAL

1. Ante determinadas situaciones jurídicas que contradicen las características generales de una institución, el jurista se siente tentado con frecuencia a la afirmación de encontrarse con una categoría *sui generis*. El excesivo recurso a tal afirmación es resultado de una preocupación dogmática por la clasificación y la catalogación: el Derecho como ciencia humana, resiste mal el encasillamiento y el jurista debe olvidar ese dogmatismo esquemático, opuesto a la realidad de la vida social, lo que con frecuencia obliga a la invención de un *tertium genus* o de las calificaciones *sui generis*. En materia de sujetos del Derecho internacional pudiera ocurrir lo mismo: dos grandes categorías de sujetos (Estados y Organizaciones) y un gran espectro de sujetos que casan mal con los anteriores obliga a un cajón de sastre donde introducir un conjunto de entidades que no son más que la expresión del movimiento de la sociedad internacional y de su ordenamiento jurídico. En algunos casos nos encontramos con sujetos indiscutibles del Derecho internacional; en otros, con entidades que, moviéndose en un continuo, se resisten mal a la clasificación que una foto fija siempre pretende. Unos son el resultado del proceso histórico con el que el presente se muestra respetuoso; otros, una realidad hoy discutible que quizás mañana se asiente. Que toda esta materia no sea pacífica es inevitable: en 1905, OPPENHEIM, en la primera edición de su tratado sobre el Derecho internacional decía, tajantemente, algo que la CPJI reiteró con más suavidad en el *asunto Lotus (1927)*: «puesto que el Derecho internacional [*Law of Nations*] es un derecho única y exclusivamente entre Estados, única y exclusivamente los Estados pueden ser sujetos del Derecho internacional».

2. Si en Derecho internacional existe tema de tradicional discusión científica, sobre el que la doctrina ha debatido con excesivo apasionamiento que obedece más a una muestra de ingenio jurídico que a la intención de solventar problemas prácticos, sin duda es éste el discernimiento de la distinción entre la Santa Sede y la Ciudad del Vaticano como sujetos diferenciados de Derecho internacional. Los argumentos en favor de una u otra posición no están exentos de peso. Es indudable que el Vaticano, desde los Acuerdos de Letrán, de 11 de febre-