

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS

I. INTRODUCCIÓN: EVOLUCIÓN DE LA SUBJETIVIDAD INTERNACIONAL; APARICIÓN DE NUEVAS FUERZAS SOCIALES

Aunque nuestro estudio presenta una doble vertiente —las organizaciones internacionales, de un lado, y la soberanía de los Estados, de otro—, vamos a centrarlo primordialmente en el primer aspecto, examinando el segundo sólo en cuanto contrapunto del primero. El desarrollo de las organizaciones internacionales se va realizando a expensas del concepto clásico de soberanía (considerada como poder absoluto e ilimitado del Estado soberano). En esta tensión permanente, el progreso de las organizaciones internacionales supone una limitación de la soberanía estatal, que, de principio general, ha pasado a ser considerada como competencia residual —en cuanto que no se opone al Derecho internacional existente— y, aún más, se encuentra en vías de superación con el creciente proceso de integración, que trae aparejada la transferencia de soberanía de los Estados a la organización internacional.

Vamos a empezar por analizar el problema de la subjetividad internacional. ¿Existen, además del Estado, otras fuerzas sociales con personalidad internacional?

La doctrina positivista (Triepel, Strupp, Anzilotti...) (1) estimaba que sólo los Estados eran sujetos del orden internacional. Frente a esta tesis extrema, apareció otra también extrema que sostuvo que sólo el hombre era sujeto del ordenamiento internacional: la escuela solidarista francesa (Scelle), que arranca de Léon Duguit y la teoría kelseniana (2).

(1) HEINRICH TRIEPEL: «Les rapports entre Droit interne et Droit International». RCADI, vol. 1, 1923 (pág. 77); «Völkerrecht und Landesrecht». Leipzig, 1899. KARL STRUPP: «Les règles générales du Droit de la paix». RCADI, vol. 47, 1934 (pág. 263). DIONISIO ANZILOTTI: *Curso de Derecho Internacional*. Madrid, 1935.

(2) GEORGES SCELLE: *Précis de Droit des Gens*. Paris, 1932; «Règles générales du Droit de la paix». RCADI, vol. 46, 1933 (pág. 331). LÉON DUGUIT: *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris, 1927. HANS Kelsen: «Théorie générale du Droit International Public».

Sin embargo, la doctrina más reciente ha contribuído a abrir el «*numerus clausus*» de los sujetos internacionales, llevando implícitamente a una nueva concepción del Derecho Internacional. Al insistir en el aspecto sociológico, en la visión de la estructura de la sociedad internacional (como lo hicieron Max Huber, Dietrich Schindler y Karl Billfinger) (3), se ha puesto de manifiesto la composición plural de la sociedad internacional en cuanto a las fuerzas sociales que en ella intervenían. Los cursos de Landheer, MacDougal y Truyol, así como la obra *Théories et réalités en Droit International Public*, de Charles de Visscher (4), ha puesto bien de relieve este pluralismo. En espacio de pocos años hemos pasado de una situación internacional en la cual los fines de coexistencia, paz y cooperación se realizaban fundamentalmente por la acción paralela o la mera negociación diplomática de los Estados, a una época en la cual son cada día mayores las funciones internacionales que pasan a ser objeto de nuevas organizaciones internacionales. Con Aguilar Navarro (5) podemos concluir que es evidente la ampliación del catálogo de sujetos internacionales.

Frente a esta realidad, y para explicar la personalidad internacional de algunas entidades no estatales, la doctrina recurrió a soluciones conceptuales más o menos artificiales; así, Spiropoulos y Siotto-Pintor distinguieron entre sujeto y persona; Von der Heydte, entre personas físicas (Estados) y personas morales (organizaciones), etc. (6). Sin embargo, la doctrina moderna ha abandonado el plano putamente conceptualista para inclinarse más hacia la realidad social. Las construcciones de Wengler, de la moderna escuela italiana (Arangio Ruiz, Monaco...), francesa (Reuter) y española (De Luna, Truyol, Aguilar Na-

Problèmes choisis». *RCADI*, vol. 42, 1932 (pág. 121); *Derecho y paz en las relaciones internacionales*. Méjico, 1943.

(3) MAX HUBER: *Die soziologischen Grundlagen des Völkerrecht*. Berlin, 1938. DIETRICH SCHINDLER: «Contribution à l'étude des facteurs sociologiques et psychologiques du Droit International». *RCADI*, vol. 46, 1933 (pág. 233). KARL BILLFINGER: «Les bases fondamentales de la communauté des Etats». *RCADI*, vol. 63, 1938 (pág. 133).

(4) BASIL LANDHEER: «Les théories de la Sociologie contemporaine et le Droit International». *RCADI*, vol. 92, 1957 (pág. 519). MYRES S. MCDUGAL: «International Law, Power and Policy; A contemporary conception». *RCADI*, vol. 82, 1953 (pág. 137). ANTONIO TRUYOL Y SERRA: «Génèse et structure de la Société Internationale». *RCADI*, vol. 96, 1959 (pág. 557). CHARLES DE VISSCHER: *Théorie et réalités en Droit International Public*. Paris, 1953.

(5) MARIANO AGUILAR NAVARRO: «La crisis del Derecho Internacional y la teoría de sus sujetos». *REDI*, VII (1), 1954 (pág. 11).

(6) JEAN SPIROPOULOS: «Individu et Droit International». *RCADI*, vol. 30, 1929 (página 219 y ss.). MANFREDI SIOTTO-PINTOR: «Les sujets de Droit International autres que les Etats». *RCADI*, vol. 41, 1932 (pág. 278 y ss.). FREDERICH VON DER HEYDTE: «Influencia de la Organización Internacional en la evolución del Derecho Internacional». Curso en la Escuela de Funcionarios Internacionales. Madrid, 1957 (pág. 37).

varro...) son claros exponentes de lo que afirmamos (7). La personalidad internacional —afirma Wengler— descansa en el *substratum* material que ofrece la existencia de unas fuerzas sociales realmente actuantes e influyentes; lo que hay que considerar no es la afirmación apriorística sobre la subjetividad, sino más bien la comprobación histórica que nos enseña cuáles son los poderes realmente decisivos en la vida internacional (8).

En la subjetividad internacional cabe distinguir un doble plano: el sociológico y el jurídico. En el primero se consideran sujetos a las «entidades sociales con poder de autodeterminación» (9). En el segundo, el criterio viene determinado por la posibilidad que estas entidades tienen de convertirse en destinatarios del ordenamiento jurídico internacional; esto requiere, a juicio de Reuter, una triple facultad: 1) Poseer derechos y deberes directamente sancionados por el Derecho internacional. 2) Participar en el proceso de creación de las normas jurídicas internacionales; y 3) Poder presentar reclamaciones e incurrir en responsabilidad internacional (10).

Existe, pues, además del Estado, otras entidades que cumplen con estos requisitos sociológicos y jurídicos. Con Truyol estimamos, por consiguiente, que el catálogo de sujetos internacionales queda establecido de la siguiente manera: 1) Estados y similares. 2) Grupos de presión internacionales. 3) Individuo. 4) Organizaciones internacionales (públicas, intergubernamentales y establecimientos internacionales) (11).

Este pluralismo ha llevado a algunos autores, como el juez Jessup, a preconizar la sustitución del término clásico «Derecho internacional» por otro más adecuado a la realidad social: «Transnational Law» (12).

Algunos autores han negado la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales; así, la moderna escuela positivista italiana (Morelli, Perassi...)

(7) WILHEM WENGLER: «La noción de sujeto de Derecho Internacional Público examinada bajo el aspecto de algunos fenómenos políticos actuales». *REDI*, IV (3), 1951. GAETANO ARANGIO RUIZ: *Gli Enti soggetti dell'ordinamento internazionale*. Padua, 1951. RICCARDO MONACO: *Lezioni di Diritto Internazionale Pubblico*. Turín, 1949. PAUL REUTER: *Institutions Internationales*. Paris, 1956. ANTONIO DE LUNA GARCÍA: «Fundamentación del Derecho Internacional». Ponencia del I Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, Actas. Madrid, 1951. ANTONIO TRUYOL Y SERRA: *Fundamentos de Derecho Internacional Público*. Barcelona, 1955. MARIANO AGUILAR NAVARRO: *Derecho Internacional Público*, tomo II, vol. I. Madrid, 1954.

(8) WILHEM WENGLER: *Ob. cit.* (pág. 845).

(9) ANTONIO TRUYOL Y SERRA: *Fundamentos de Derecho Internacional Público*. Barcelona, 1955 (pág. 10).

(10) PAUL REUTER: *Institutions Internationales*. Paris, 1956 (pág. 108).

(11) ANTONIO TRUYOL Y SERRA: «Génèse et structure de la Société Internationale». *RCADI*, vol. 96, 1959 (pág. 609 y ss.).

(12) PHILIP C. JESSUP: *Transnational Law*. New Haven, 1956.

y la doctrina soviética (Korovin, Krilov, Tunkin...) sólo ven en las organizaciones internacionales un mero tratado multilateral; se trata de entidades sin autonomía ni personalidad propia, que dependen de la voluntad soberana de los Estados (13).

La mayor parte de la doctrina moderna, sin embargo, admite la subjetividad internacional de las organizaciones internacionales. Esta tesis ha sido clara y rotundamente confirmada por el Tribunal Internacional de Justicia en su Dictamen Consultivo de 11 de abril de 1944 sobre la «Reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas». De dicho dictamen se deducen los siguientes puntos (14):

1) *Diversidad de sujetos*.—«Los sujetos de Derecho en todo sistema jurídico no son necesariamente idénticos en su naturaleza o en la extensión de sus derechos, y su naturaleza depende de las necesidades de la comunidad. A lo largo de su historia, el desarrollo del Derecho internacional se ha visto influido por las exigencias de la vida internacional, y el aumento progresivo de las actividades colectivas de los Estados ha proporcionado ya ejemplos de acción en el plano internacional de ciertas entidades distintas de los Estados» (15).

2) *Exigencias de los fines*.—Para lograr los fines previstos en la Carta de la O. N. U., la personalidad internacional de la organización es indispensable. «La organización debe ejercer y gozar, y de hecho ejerce y goza, de funciones y de derechos que sólo pueden explicarse por la posesión de una amplia medida de personalidad internacional y por la capacidad de obrar en el plano internacional...» (16). La O. N. U. no podría responder a las intenciones de sus fundadores si estuviera desprovista de personalidad internacional. Hay que admitir que sus miembros, al conferirle ciertas funciones (con los derechos y deberes en ellas implícitos) la han revestido de la competencia necesaria para permitirle cumplir efectivamente dichas funciones. La O. N. U. es, pues, una persona internacional.

3) *Personalidad derivada*.—A diferencia de los Estados, que son los sujetos primarios del Derecho internacional (17) —por estar en inmediato con-

(13) GAETANO MORELLI: *Nozioni di Diritto Internazionale*. Padua, 1947. TOMASO PERASSI: *Manuale di Diritto Internazionale*. Roma, 1948. SERGE KRYLOV: «Les notions principales de Droit des Gens» (La doctrine soviétique du Droit International). *RCADI*, vol. 70, 1947 (pág. 411). E. A. KOROVIN: *Das Völkerrecht der Übergangszeit*. Berlin, 1929. GREGORY I. TUNKIN: «Coexistence and International Law». *RCADI*, vol. 95, 1958 (pág. 5). IVO LAPENNA: *Conceptions soviétiques de Droit International Public*. Paris, 1954.

(14) T. I. J.: «Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances». Leyden, 1949.

(15) T. I. J.: «Recueil...» (pág. 178).

(16) T. I. J.: «Recueil...» (pág. 179).

(17) FREDERICH VON DER HEYDTE: *Völkerrecht*. Colonia, 1958. PAUL REUTER: *Institutions Internationales*. Paris, 1956 (pág. 109). ANTONIO TRUYOL Y SERRA: *Fundamentos de*

tacto con el orden internacional—, la subjetividad internacional de las organizaciones internacionales viene dada —a juicio de Reuter— por el reconocimiento que de ellas hacen los Estados en un acto jurídico internacional: el tratado constitutivo (18).

4) *Personalidad funcional*.—Frente al Estado, considerado como «sujeto territorial» (Ross), las organizaciones internacionales son «sujetos funcionales» (Sereni), pues su esencia está en la realización de una función internacional en interés de una comunidad, general o particular, de Estados (19). «Mientras que un Estado posee, en su totalidad, los derechos y deberes internacionales reconocidos por el Derecho internacional, los derechos y obligaciones de la O. N. U. dependen de sus fines y funciones, enunciados o implicados en su acto constitutivo y desarrollados por la práctica» (20).

5) *Oponibilidad «erga omnes»*.—La O. N. U. puede ejercer la protección funcional de sus agentes incluso frente a terceros Estados no miembros de la organización, pues... «cincuenta Estados suponen una suficiente mayoría entre los miembros de la comunidad internacional y tienen poder, de acuerdo con el Derecho internacional, para crear una entidad que posea una personalidad internacional objetiva» (21).

Este criterio ha sido criticado por Max Sorensen, pues sólo sería válido para la O. N. U., organización universal, y no justificaría la personalidad internacional de las organizaciones regionales. A juicio del profesor danés, existe una costumbre «in fieri» según la cual ningún tercer Estado puede negar la personalidad jurídica de una organización internacional establecida conforme a los principios del Derecho internacional (22).

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La doctrina de la soberanía del Estado, es decir, su autoridad suprema, exclusiva e independiente de cualquier otra autoridad, ha sido una concepción fundamental de la doctrina clásica del Derecho internacional. No es fácil —opina Waldock— conciliar este concepto de la soberanía con la subordinación del

Derecho Internacional Público. Barcelona, 1955 (pág. 9). MARIANO AGUILAR NAVARRO: *Derecho Internacional Público*. Tomo I, vol. II. Madrid, 1954 (pág. 68).

(18) PAUL REUTER: *Ob. cit.* (págs. 109 y ss.).

(19) ALFRED ROSS: *A text book of International Law*, Londres, 1947 (pág. 97). ANGELO PIERO SERENI: *Le organizzazioni internazionali*. Milán, 1959 (págs. 115 a 118).

(20) T. I. J.: «Recueil...» (pág. 180).

(21) T. I. J.: «Recueil...» (pág. 185).

(22) MAX SORENSEN: «Principes de Droit International Public». *RCADI*, vol. 101, 1960 (págs. 138-139).

Estado a las normas del Derecho internacional, y menos aún con la subordinación del Estado a las decisiones de las organizaciones internacionales. Por ello no es de extrañar que el importante lugar que ha ocupado la doctrina de la soberanía durante los siglos XVIII y XIX haya supuesto un obstáculo al desarrollo de un sistema de Derecho internacional y de una organización internacional verdaderamente eficaces (23).

El concepto de soberanía sólo puede ser entendido históricamente; hay que que incardinarlo en una determinada época histórica y explicarlo en función de cuál fué la sociedad internacional de su tiempo. Se trataría, pues de una historia de la soberanía que haría «pendant» con la historia de la sociedad internacional, del Derecho internacional y de la organización internacional, en cuanto forma de estructuración de aquélla (24).

Examinemos brevemente la evolución histórica del díptico organización internacional-soberanía estatal siguiendo el esquema histórico propuesto por Paul Reuter, teniendo en cuenta que no se trata de fases que se sucedan automáticamente en la Historia, sino que pueden coexistir, y de hecho así sucede (25).

a) *Sociedad de yuxtaposición de intereses*

En la Edad Media, por la organización jerárquica de la comunidad cristiana, presidida por «el sol del Papado y la luna del Imperio» —según la conocida expresión de Raimundo Lulio—, no se dan las condiciones requeridas para la existencia de una sociedad internacional pluralista. El sistema piramidal medieval comienza a resquebrajarse con los canonistas Bartolo de Sassoferrato, Baldo de Baldis y Marino de Caramanico, quienes, frente a las concepciones imperialistas de autores como Dante, Marsilio de Padua, Pierre Dubois, etc., van a proclamar los principios de «Princeps est imperator in regno suo» y «Princeps superiores non recognoscet» (26).

La Reforma y el pluriverso político que se impone con la liquidación del viejo esquema de organización medieval, darán luz a dos realidades gestadas en un largo proceso histórico: la sociedad internacional pluralista, de una par-

(23) SIR HUMPHREY WALDOCK: «Principes de Droit International Public». Curso en multicopista de la ADI, 1962 (pág. 119).

(24) ANTONIO TRUYOL Y SERRA: «Soberanía del Estado y Derecho Internacional». *Anuario de Filosofía del Derecho*, 1959 (págs. 5-6).

(25) PAUL REUTER: «Principes de Droit International Public». *RCADI*, vol 104, 1961 (págs. 14 y ss.).

(26) BRUNO PARADISI: *Storia del Diritto Internazionale nel medioevo*. Milán, 1940. FRANCESCO CALASSO: «Origini italiane delle formula 'Rex in regno suo est imperator'». *Rivista di Storia di Diritto Italiano*, 1930, vol. III.

te, y de otra, los Estados soberanos como sujetos y agentes de dicha sociedad internacional. La etapa post-reformista se distingue de la medieval —según Brierly— por la gran fuerza y concentración de poder en el Estado. La paz de Westfalia (1648) marca la aceptación de un nuevo orden político en Europa: el Estado moderno se convierte en la meta final de la unidad (27).

Al consagrar definitivamente el sistema político de los Estados soberanos, iguales entre sí y no sujetos a supremacía alguna, los tratados de Westfalia harán de la idea del equilibrio de poderes la base de la política internacional; los tratados de Utrecht (1715) lo introducen definitivamente en la terminología diplomática. El sistema de equilibrio se consagra en Viena (1815), momento a partir del cual comienza una nueva fase en la historia de las relaciones internacionales y del Derecho internacional (28).

b) *Sociedad de intereses comunes*

A pesar de sus limitaciones, el sistema de 1815 desarrolló entre las grandes potencias el sentido de sus responsabilidades comunes; la estabilidad que aportó a Europa contribuyó, a lo largo del siglo XIX, a la consolidación y al progreso del Derecho internacional.

Para la defensa de la paz y del progreso de los pueblos había que aceptar un proceso de institucionalización internacional, lo cual requería una cierta limitación de la soberanía. En este proceso de institucionalización cabe distinguir, con Aguilar Navarro, tres fases (29):

1) Existencia de órganos internacionales constituídos por representantes estatales (conferencias internacionales). Una vez disuelta la reunión, la entidad dejaba de existir.

2) Establecimiento de órganos comunes. Como mandatarios de la conferencia se van a constituir órganos comunes de carácter permanente que actuarán no en nombre propio, sino en representación de los distintos Estados.

3) Concesión de personalidad propia a estos órganos comunes. Con ello se independizan de la voluntad de los Estados. A partir de este momento se puede establecer el nacimiento propiamente dicho de las organizaciones internacionales, cuyos antecedentes más importantes han sido las Uniones Administrativas, los Comités Sanitarios y las Comisiones Fluviales.

(27) JAMES L. BRIERLY: *The modern Law of Nations*. Oxford, 1955 (pág. 5).

(28) CHARLES DE VISSCHER: «Principes de Droit International Public», *RCADI*, vol. 86, 1954 (pág. 458).

(29) MARIANO AGUILAR NAVARRO: «Apuntes del Curso de Doctorado de la Universidad de Madrid». *Organos Internacionales*, 1961-62.

Es de destacar que, en el orden internacional, a diferencia de lo ocurrido en el orden interno de los Estados, se han ido desarrollando en primer lugar los servicios públicos de carácter técnico no político, por ser los que suponen un mínimo de sacrificio de la soberanía de los Estados.

La primera guerra mundial va a provocar grandes convulsiones que acelerarán el proceso institucionalizador; estas convulsiones se debieron fundamentalmente al abuso del principio de la soberanía (con la consiguiente secuela de insolidaridad internacional) y a la insuficiencia del orden internacional existente. Para tratar de superar estas dificultades se creó la Sociedad de Naciones.

c) *Sociedad internacional organizada*

La S. de N. intentó llevar a la práctica un sistema de seguridad colectiva cuyos elementos fundamentales eran: 1) Acción coordinada de defensa, paz y seguridad; y 2) Espíritu de cooperación internacional. Aunque tuvo notables éxitos en el terreno técnico, la S. de N. fracasó rotundamente en el plano político (Manchuria, Etiopía, Austria...) y la segunda guerra mundial se hizo inevitable.

Los acontecimientos bélicos aceleraron aún más el proceso de integración: de un lado, los abusos del principio de la soberanía habían llegado a extremos tales que la reacción lógica no se haría esperar (deseos federalistas de los movimientos europeos de la resistencia); de otro, el hecho mismo de la guerra impuso la colaboración e interdependencia de los Estados aliados (creación de una serie de organismos comunes).

Finalizada la contienda, el proceso institucionalizador seguirá una doble dirección: la vía universal y la vía regional. La primera se plasma con la creación de la O. N. U. (1945); la segunda se ha desarrollado prodigiosamente por todo el mundo: renacimiento de la Organización de Estados Americanos (Pacto de Bogotá de 30-IV-38) y creación de la Liga Árabe (conferencia de Alejandría de 22-III-44); pero en Europa ha sido donde ha alcanzado un auge extraordinario, no sólo cuantitativa, sino también cualitativamente: Pacto de Bruselas (17-III-48), Organización Europea de Cooperación Económica (Tratado de París de 16-IV-48), Organización del Tratado del Atlántico Norte (Tratado de Washington de 4-IV-49), Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado de París de 18-IV-51), Consejo de Europa (Tratado de 5-V-49), Proyecto de Comunidad de Defensa Europea (27-V-52), Proyecto de Comunidad Política Europea (10-III-53), Unión Europea Occidental (Tratado de París de 23-X-54), Pacto de Varsovia (14-V-55), Comunidad Económica Europea y Euratom (Tratados de Roma de 25-III-57)...

Con respecto a períodos anteriores se ha conseguido un notable avance. El proceso integrador excede del terreno puramente técnico para entrar plenamente en el dominio económico y, un tanto tímidamente, en el militar. Queda aún el principal reducto del dominio político; sin embargo, también éste ha sido socavado por las revolucionarias disposiciones de los tratados constitutivos de las comunidades europeas.

III. PROBLEMAS JURÍDICOS

Algunos autores han mantenido que la soberanía es una noción anticuada que debería desaparecer de la terminología del Derecho internacional y ser sustituida por la de independencia o interdependencia. Para Sir Humphrey Waldock, sin embargo, la doctrina de la soberanía conserva aún gran importancia en el Derecho internacional actual. Lo que es inadmisibles es la concepción abusiva de la soberanía, según la cual se la considera como una cualidad inherente a cada Estado, que no les permite la subordinación a las normas del Derecho internacional o al control de una autoridad internacional. La evolución del Derecho internacional y de las organizaciones internacionales ha puesto en evidencia la falsedad de semejante doctrina, que no se conforma a la realidad de las relaciones internacionales (30).

La soberanía consiste en ejercer, en pie de igualdad e independencia con los demás Estados, las funciones estatales. El Tribunal Permanente de Justicia Internacional, en el caso «Wimbledon» (17-VIII-23) ha afirmado que la conclusión de un tratado por el cual un Estado se compromete a hacer o a abstenerse de realizar un determinado acto, no constituye abandono de su soberanía (31).

El problema radica en saber hasta qué punto un Estado puede limitar convencionalmente el ejercicio de sus derechos soberanos sin dejar por ello de seguir siendo independiente y soberano. Este problema fué debatido por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional en el asunto de la «Unión Aduanera Austro-Alemana» (5-IX-31). En su opinión individual, el juez Anzilotti afirmó que «... la concepción jurídica de la independencia no tiene nada que ver con la subordinación del Estado al Derecho Internacional o con las situaciones de dependencia de hecho, cada día más numerosas, que caracterizan las relaciones entre los distintos países. De ahí que las restricciones a la libertad de un Estado, ya deriven del Derecho internacional ordinario o de obligaciones

(30) SIR HUMPHREY WALDOCK: *Ob. cit.* (pág. 119).

(31) T. P. J. I.: «Arrêts de la Cour Permanente de Justice Internationale», 1923. Serie A, n. 1 (pág. 25).

contractuales, no afectan en lo más mínimo a su independencia. Mientras tales restricciones no sometan a un Estado a la autoridad jurídica de otro Estado, el primero continuará siendo independiente, cualquiera que sea la extensión o la importancia de estas obligaciones» (32).

Con la opinión expresada por el profesor italiano coincidían los siete jueces de la minoría, para quienes las restricciones a la libertad de acción de un Estado, consentidas por dicho Estado, no afectaban a su independencia, en tanto que el Estado no fuera privado por tales restricciones de sus poderes orgánicos.

La soberanía no ha de verse exclusivamente como elemento destructivo del orden internacional; es también un instrumento de libertad de la comunidad política nacional frente a versiones totalitarias del orden internacional. En este sentido, la soberanía es un concepto que sólo puede explicarse en función de un binomio, cuyo segundo elemento será la solidaridad internacional (33). El instrumento de realización de la solidaridad será, en el Derecho internacional actual, la organización internacional. Con ello, el problema de la soberanía se hace más complejo: se trata, no ya sólo de adaptar el poder soberano al cumplimiento de normas jurídicas objetivas, de someterlo al Derecho internacional, sino de hacer compatibles el principio de los Estados soberanos con las competencias y las funciones de las organizaciones internacionales (34).

En este orden de cosas, se nos plantea el problema del dominio reservado o competencia doméstica. Con ello se vuelve, en definitiva, al concepto limitado, funcional, de la soberanía esbozado por Francisco Suárez («Competencia in suo ordine»), concepto que ha sido recogido por buena parte de la doctrina moderna. (Doctrina de la soberanía como competencia delegada por el Derecho internacional) (35).

(32) T. P. J. I.: «Arrêts, Ordonnances et Avis Consultatifs de la Cour Permanente de Justice Internationale», 1931. Serie A/B, n. 41 (pág. 58).

(33) MARK STANISLAS KOROWICZ: *Organisation Internationale et souveraineté des États*. Paris, 1961. KARL LOEWESTEIN: «Sovereignty and International Law». *AJIL*, n. 48, 1954. ANTONIO DE LUNA GARCÍA: *Ob. cit.* MARIANO AGUILAR NAVARRO: *Derecho Internacional Público*, Tomo II, vol. I. Madrid, 1954.

(34) E. VAN KLEFFENS: «Sovereignty in International Law». *RCADI*, vol. 82, 1953 (págs. 117 y ss.).

(35) JULES BASDEVANT: «Règles générales du Droit de la paix», *RCADI*, vol. 58, 1963 (pág. 475). JAMES L. BRIERLY: *Ob. cit.* SIR HERSCH LAUTERPACHT: «Règles générales du Droit de la paix», *RCADI*, vol. 62, 1937 (pág. 99). SIR GERALD FITZMAURICE: «General principles of International Law», *RCADI*, vol. 92, 1957 (pág. 5). ALFRED VERDROSS: *Derecho Internacional Público*, Madrid, 1957. REUTER: *Ob. cit.* DE LUNA: *Ob. cit.* AGUILAR: *Ob. cit.* TRUYOL: *Ob. cit.*

De este modo, la soberanía —jurídicamente entendida— sólo puede explicarse en función del orden internacional, y, de tesis política, se transforma en teoría de la competencia. Esto no quiere decir que la soberanía desaparezca, sino que, a través de un proceso de corrección, se ha puesto fin al dogma sacrosanto de la soberanía (36).

Con el fin de reforzar la protección de los Estados por parte del Derecho internacional, se requiere que los propios Estados abandonen parte de su independencia en la organización internacional. Las necesidades sociales y económicas conducen a ello, pero no se puede ir demasiado lejos en este terreno si paralelamente no aumenta el grado de solidaridad en la comunidad internacional. Si así ocurriera, la pérdida de independencia, al ser general, no pondría en peligro la personalidad jurídica de los Estados que enajenaran de esta forma su independencia en los órganos de la comunidad (37).

Examinemos el estado del binomio organización internacional-soberanía en el ámbito de la sociedad internacional organizada S. de N., O. N. U. y Comunidades Europeas

a) *Sociedad de Naciones.*

En esta organización, la cesión de soberanía era mínima; si bien los miembros de la S. de N. no habían enajenado su soberanía, en cambio habían aceptado una cierta limitación de su ejercicio. La Sociedad estaba articulada sobre la base de la cooperación internacional entre los Estados; de aquí el criterio de unanimidad requerido para adoptar la casi totalidad de las decisiones.

La reserva de la competencia doméstica va a ser jurídicamente consagrada en el art. 15-8.º del Pacto de la S. de N.: «Si alguna de las partes lo alega y el Consejo reconoce que el conflicto recae sobre una cuestión que el Derecho internacional deja a la competencia exclusiva de dicha parte, el Consejo lo hará constar y no recomendará ninguna solución».

Este artículo es para Korowicz una salvaguardia, pero también una importante restricción de la soberanía de los Estados miembros de la Sociedad. En efecto:

- 1) El dominio reservado sólo puede ser invocado a propósito de un conflicto con otro miembro, y no en las demás situaciones previstas por el Pacto.
- 2) El conflicto ha de versar sobre una cuestión que el Derecho internacional deje a la competencia exclusiva de las partes; es decir, que la apreciación del carácter de la cuestión no viene fijada conforme a las normas del

(36) MANUEL FRAGA IRIBARNE: *La crisis del Estado*, Madrid, 1957.

(37) SIR HUMPHREY WALDOCK: *Ob. cit.* (pág. 128).

Derecho interno de la parte interesada, sino conforme al Derecho internacional.

3) La cuestión deberá pertenecer a la «competencia exclusiva» de una de las partes.

4) El Estado que presenta la excepción de dominio reservado no es competente para juzgar sobre si la cuestión es de carácter interno o internacional, sino que es el Consejo el que decide en última instancia (38).

Asimismo, el Dictamen Consultivo del Tribunal Permanente de Justicia Internacional en el caso de los «Decretos de Nacionalidad de Túnez y de Marruecos» (7-II-23), pone de manifiesto la relatividad del concepto de dominio reservado en el Derecho internacional: «La cuestión de saber si un asunto determinado entra en el dominio reservado de un Estado es una cuestión muy relativa, pues depende del desarrollo del Derecho internacional...» (39).

b) *Organización de las Naciones Unidas.*

Con la O. N. U. se va más allá del mero intento de cooperación internacional entre los Estados y se establecen los principios de un gobierno mundial, en los asuntos que afectan a la paz y a la seguridad internacionales. Así, el artículo 24 de la Carta establece que los miembros de la O. N. U. «...confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad principal para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, y reconocen que... el Consejo de Seguridad actúa en su nombre»; y el art. 25, que «los miembros de la Organización convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad».

El Consejo de Seguridad tiene, por tanto, libertad de acción en los casos de amenaza contra la paz, ruptura de paz o actos de agresión (capítulo VII de la Carta) y sus decisiones son vinculantes para los Estados miembros. Según Waldock, para los Estados que no tienen un puesto permanente en el Consejo de Seguridad —es decir, para la mayoría de los Estados—, estas disposiciones suponen un abandono puro y simple de su soberanía en una organización supranacional (40).

No obstante, la O. N. U. está basada en el principio de la igualdad soberana de todos los Estados miembros (art. 2-1.º). El fin principal de esta disposición es el de precisar que, aparte de las atribuciones especiales del Consejo

(38) MARK STANISLAS KOROWICZ: *Organisation Internationale et souveraineté des Etats membres*, París, 1961 (pág. 105).

(39) T. P. J. I.: *Recueil d'Avis Consultatifs de la Cour Internationale de Justice Internationale*, 1923, serie B (pág. 24).

(40) SIR HUMPHREY WALDOCK: *Ob. cit* (pág. 12).

de Seguridad en los asuntos que afecten a la paz y a la seguridad internacional, los miembros conservan su derecho soberano de decisión individual en todos los asuntos relativos a sus propias acciones e intereses. La aceptación en San Francisco del principio de la mayoría —una de las características del régimen de gobierno— no suponía la aceptación, con carácter obligatorio, de las decisiones de los órganos políticos de la O. N. U., salvo en el caso excepcional, ya mencionado, del Consejo de Seguridad.

En los restantes dominios existe la garantía del art. 2-7.º de la Carta: «Ninguna de las disposiciones de la presente Carta autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la competencia nacional de un Estado...». Pese a esta disposición, la Asamblea General ha interpretado bastante ampliamente las atribuciones, que le son conferidas por la Carta, de poder «discutir cualquier cuestión o asunto que entre en el cuadro de la presente Carta» (art. 10), y, en consecuencia —concluye Waldock— se ha ocupado de casi todas las cuestiones tradicionalmente consideradas como «dominio reservado», y ha elaborado una teoría, según la cual, cualquier situación interna, susceptible de poner en peligro la paz internacional, deja de ser, por ese mismo hecho, una cuestión de «competencia nacional». Hay que destacar que muchos Estados que en diversas ocasiones se han opuesto a la interpretación extensiva de la competencia de la Asamblea General, han acabado por aceptarla en otros supuestos (41).

La Asamblea General no es un órgano legislativo, del tipo de los Parlamentos de los diversos Estados; una propuesta de Filipinas en este sentido no prosperó en la Conferencia de San Francisco, a causa de la oposición de las dos superpotencias. Su competencia quedó, pues, limitada a «provocar estudios y ha hacer recomendaciones» (art. 13).

¿Qué valor tienen estas recomendaciones? ¿Tienen fuerza obligatoria? La mayoría de la doctrina se ha pronunciado negativamente, admitiendo, a lo sumo, la existencia de una obligación de carácter moral o político. Sir Hersch Lauterpacht, en cambio, estima que las recomendaciones crean una cierta obligación jurídica, aunque sea rudimentaria, débil o imperfecta; el Estado afectado, si bien no está obligado a aceptarlas, sí está obligado a examinarlas de buena fe (42).

En determinadas circunstancias, no obstante, las recomendaciones de la Asamblea General pueden tener efectos jurídicos más precisos. Así, Sorensen (43)

(41) SIR HUMPHREY WALDOCK: *Ob. cit.* (pág. 137).

(42) SIR HERSCH LAUTERPACHT: «Opinión individual en el caso del Sudoeste africano (Procedimiento de voto)», *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances de la Cour Internationale de Justice*, 1955 (pág. 118).

(43) MAX SORENSEN: *Ob. cit.* (págs. 98-99).

destaca dos supuestos: 1) Sumisión de las partes de un tratado a la decisión de la Asamblea General (v. gr.: Tratado de paz con Italia de 10-II-47, en lo referente al futuro de las ex-colonias italianas, caso de que las grandes potencias no llegaran a un acuerdo en el plazo de un año); 2) Reconocimiento de una norma como de Derecho internacional establecido (v. gr.: Resolución afirmando los principios de Derecho internacional establecidos en las Cartas de Nuremberg y Tokio), pues una resolución de la Asamblea General es un medio de expresión de la conciencia jurídica de los pueblos y, en este sentido, es una prueba concluyente de la existencia de la norma jurídica formulada (44). Las resoluciones de la Asamblea General están, por tanto, a mitad de camino entre el Derecho convencional y la costumbre, y constituyen un instrumento de gran utilidad para la codificación del Derecho internacional (45).

Existen, además, unos supuestos especiales en que la Asamblea General de la O. N. U. está dotada de poder legislativo; estos supuestos son, a juicio del profesor de Aarhus, los siguientes:

1) *Derecho interno de la organización*.—Estas normas no se dirigen a los Estados, sino a los órganos de la O. N. U., pero, indirectamente, son obligatorias para los Estados miembros. Así, la Asamblea General puede adoptar su Reglamento interno, establecer las normas de procedimiento y crear órganos subsidiarios. El empleo por la Asamblea General de esta última facultad ha tenido una extraordinaria importancia en el desarrollo de la O. N. U. La Asamblea puede definir las funciones y competencias de estos órganos subsidiarios, y estas disposiciones obligan tanto a los órganos de la O. N. U. como a los Estados miembros, siempre que la Asamblea no se salga de los fines y principios generales de la Carta. En este sentido, el Tribunal Internacional de Justicia, en su Dictamen Consultivo sobre los «Efectos de las decisiones de compensación adoptadas por el Tribunal Administrativo de la O. N. U.» (13-VII-54) ha afirmado que la decisión de la Asamblea General de crear un tribunal accesorio llevaba aparejada, como consecuencia jurídica, la obligación de la propia Asamblea de respetar las decisiones de dicho tribunal (46).

2) *Potestad financiera*.—La Asamblea General adopta su Reglamento financiero y aprueba el presupuesto de la O. N. U. (tanto de los órganos principales como de las agencias especializadas). Puede atribuir obligaciones a los Estados miembros, pues tiene facultad para fijar el baremo de reparto de los gastos de la organización entre sus miembros. Esto ha sido igualmente confirmado por el Tribunal Internacional de Justicia en su reciente Dictamen

(44) PHILIP C. JESSUP: *A modern Law of Nations*, Nueva York, 1948 (pág. 46).

(45) MAX SORENSEN: *Ob. cit.* (pág. 99).

(46) T. I. J.: *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, Leyden, 1954 (página 47).

Consultivo relativo a las «Obligaciones financieras de la O. N. U. en lo referente a las Fuerzas Armadas y a las operaciones en el Congo».

3) *Poder reglamentario*.—La Asamblea General está autorizada a establecer las reglas sobre designación del personal de la O. N. U. (art. 101). Así, el Estatuto del personal de la O. N. U. (2-II-52) es una ley fundamental de los funcionarios, que confiere derechos y obligaciones no sólo a los individuos, sino también a la organización. En su Dictamen Consultivo sobre la «Validez jurídica de las decisiones del Tribunal Administrativo de la O. I. T. (23-X-56), el Tribunal Internacional de Justicia ha afirmado que la Asamblea General está vinculada por el citado Reglamento (47).

Hay, finalmente, otro punto de gran importancia respecto a las facultades de la Asamblea General: En cuanto órgano principal de la O. N. U., es la Asamblea competente para interpretar la Carta, en lo referente al ejercicio de sus funciones y, mediante la aplicación de este precepto ha aumentado considerablemente sus atribuciones. El caso más destacado es, sin duda, la Resolución «Unidos para el mantenimiento de la paz» (3-XI-50), por la que la Asamblea General introdujo un sistema completamente nuevo para el mantenimiento de la paz, para el caso de paralización del Consejo de Seguridad, a causa del uso del veto. En su momento, se puso en duda la legalidad de estas resoluciones, pero, con posterioridad, han sido aplicadas, en diversas ocasiones, por los mismos Estados que las habían criticado. Esta facultad de interpretación, tal como ha sido utilizada, ha representado un progreso fundamental en el desarrollo de la Constitución de las Naciones Unidas.

En nuestro examen de las relaciones organización internacional-Estado soberano, no podemos pasar por alto las atribuciones de ciertas agencias especializadas de la O. N. U.:

1) *Organización Internacional del Trabajo*.—La Conferencia puede elaborar y adoptar convenios, que han de ser sometidos a los Estados miembros para su ratificación. Los Estados están obligados a presentar estos proyectos de convenio a la ratificación de sus Gobiernos respectivos, los cuales podrán aceptarlos o rechazarlos, pero no están capacitados para modificarlos. Un procedimiento análogo ha sido adoptado por la U. N. E. S. C. O.

2) *Organización Mundial de la Salud y Organización Meteorológica Mundial*.—En sus Estatutos existen disposiciones autorizando a las respectivas Asambleas a adoptar reglamentos referentes a cuestiones técnicas, que entran dentro de la competencia general de las organizaciones, y que imponen derechos y obligaciones a los Estados. La O. M. S. prevé reglamentos sobre las

(47) T. I. J.: *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, Leyden, 1956 (página 78).

medidas sanitarias y de cuarentena destinadas a evitar la propagación de las enfermedades, sobre nomenclatura de enfermedades y sobre normas relativas a la inocuidad y pureza de los productos biológicos y farmacéuticos destinados al comercio internacional; la O. M. M. por su parte, reglamentos técnicos relativos a las prácticas y procedimientos meteorológicos. Estos reglamentos obligan incluso a los Estados que votaron en contra de su adopción, pues sus efectos jurídicos derivan de la decisión del órgano y no de la voluntad de los Estados. Los Estados miembros están, pues, obligados a poner en práctica dichos reglamentos, quedando tan sólo dispensados en el supuesto de imposibilidad, para lo cual habrán de hacer una declaración previa justificando su actitud.

3) *Organización Internacional de Aviación Civil*.—Con los reglamentos técnicos sobre materias relativas a la seguridad, regularidad y eficacia de la navegación aérea, ocurre igual que en el caso anterior; la única diferencia radica en que los reglamentos, en vez de ser adoptados por las Asambleas y por una mayoría de 2/3, lo son por el Consejo y mediante mayoría simple (48).

c) *Comunidades europeas*

Los Estados de las Comunidades europeas se someten a la autoridad de los órganos de la Comunidad en las materias referentes al Mercado Común y, en esta medida enajenan parte de su soberanía a la Comunidad. Los tratados constitutivos de las Comunidades prevén, sin embargo, que los Estados miembros continuarán existiendo como Estados soberanos en el interior de sus fronteras. Los Estados de la Pequeña Europa no se ha reducido, pues, a limitar su soberanía, sino que han llegado a ceder parte de sus competencias a una instancia supranacional: fenómeno del «transfert de compétences», según la terminología de Reuter (49).

A partir del Proyecto de Schumann se empieza a hablar de supranacionalidad. Pese al retroceso de los Tratados de Roma de 1957, en relación con el de París de 1951, hay aún algunos autores (Mosler, por ejemplo) que consideran a la C. E. E. como una verdadera comunidad supranacional (50).

No vamos a entrar en la debatida polémica acerca de la propiedad o inconveniencia del término «supranacional». A él nos acogemos por necesidades puramente terminológicas, sin que ello suponga el tomar posición en uno

(48) MAX SORENSEN: *Ob. cit.* (págs. 101 a 103).

(49) PAUL REUTER: *Institutions Internationales*, París, 1956 (pág. 302).

(50) MARIANO AGUILAR NAVARRO: Apuntes del Curso de Doctorado de la Universidad de Madrid. «Organos internacionales», 1961-62.

u otro sentido. Lo que nos interesa es analizar brevemente los rasgos característicos de este tipo original de organizaciones.

No podemos definirlos jurídicamente haciendo abstracción de su origen histórico y su finalidad política. Se trata de una fórmula arbitrada para cubrir una etapa transitoria, en la que se ha de preparar una institucionalización más elaborada; no es más que una etapa provisional preparatoria de una solución federal (51). Lo que se persigue es conciliar la necesidad de la integración europea con el mantenimiento de la soberanía de los Estados; en la solución supranacional se da, al mismo tiempo, una unión de Estados y un germen de comunidad internacional, que posee un orden propio.

Para analizar los rasgos de las Comunidades europeas vamos a seguir con Aguilar Navarro tres medios de aproximación, a fin de examinar sucesivamente el aspecto orgánico, el funcional y el puramente jurídico (52).

1. *Visión orgánica*.—Aunque no plenamente desarrollada, existe en las Comunidades europeas la división de poderes característica de los sistemas de gobierno: un Ejecutivo internacional representado por un órgano especial (Alta Autoridad o Comisiones); una Asamblea representativa con pretensiones de control político y de poder deliberante, y un Tribunal de Justicia «ad hoc», destinado a defender la legalidad de la vida de las Comunidades.

2. *Visión funcional*.—La acción de las Comunidades cristaliza en una auténtica acción política internacional de carácter funcional. En ellas se combina una acción de gobierno (nacimiento de un ejecutivo internacional con poder directo sobre los súbditos y el territorio de los distintos Estados miembros) con una actividad de coordinación (de los diversos Estados entre sí, de un lado, y de la política de cada Estado en relación con la de la comunidad supranacional, de otro).

3. *Visión jurídica*.—El régimen de las comunidades europeas supone una verdadera limitación de la soberanía de los Estados al producirse la injerencia de la comunidad supranacional en el clásico reducto de la competencia doméstica de los Estados, injerencia consentida por éstos mediante la delegación en los órganos de la Comunidad de algunos de sus atributos soberanos (53). Pruebas de ello son la existencia de órganos autónomos, la posesión de personalidad jurídica —tanto en el ámbito de Derecho público como en el de Derecho privado— y la existencia de un orden jurídico interno directamente aplicable.

(51) JUAN A. CARRILLO SALCEDO: *La recepción del recurso contencioso-administrativo en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, Sevilla, 1958 (pág. I)

(52) MARIANO AGUILAR NAVARRO: Apuntes del Curso de Doctorado de la Universidad de Madrid, «Organos internacionales», 1961-62.

(53) MME. PAUL BASTID: *Cours d'Institutions Internationales*, París, 1956 (pág. 257).

IV. CONSECUENCIAS POLÍTICO-JURÍDICAS

Además de los problemas puramente jurídicos, el desarrollo de las organizaciones internacionales va a traer consigo consecuencias de carácter político. Aunque íntimamente ligadas a los problemas jurídicos, hemos querido analizar especialmente, en este cuarto apartado, una serie de cuestiones que exceden del ámbito meramente legal y que afectan a la política de los Estados.

a) *Repercusión sobre el Derecho constitucional*

El impacto que sobre la soberanía estatal ha supuesto el creciente proceso de integración internacional ha salido del dominio teórico de la doctrina para plasmarse en la realidad jurídico-positiva de los Estados. Este fenómeno, aún no consolidado por estar en vías de evolución, ha alcanzado su punto álgido allí donde el proceso integrador ha llegado más lejos; es decir, en la Europa de los Seis.

Vamos a examinar brevemente tres supuestos en que los textos constitucionales de los Estados se han visto afectados por el fenómeno del desarrollo de la organización internacional; para hacer frente a la nueva realidad política, social, económica y jurídica, las Constituciones de los países de la Pequeña Europa han tenido que incluir disposiciones especiales.

1) *Delegación de soberanía en organizaciones internacionales.*—Una de las tendencias más importantes recogidas por las Constituciones modernas (a partir de 1945), ha sido la posibilidad del «transfert de compétences» a una organización internacional. Esto lo vemos en las Constituciones francesas de 1946 y 1958, en la Constitución italiana de 1947, en la Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 1949, y en las reformas introducidas en las Constituciones de Luxemburgo (1953), Holanda (1953 y 1956) y Bélgica (1954).

Así, en el Preámbulo de la Constitución francesa de 1946 se establece que «...bajo reserva de reciprocidad, Francia puede consentir las limitaciones de soberanía necesarias para la organización y defensa de la paz». De una manera más clara, la Constitución holandesa —tras la modificación de 1953— dispone en su artículo 60 que «atribuciones legislativas, ejecutivas o judiciales pueden ser conferidas a organizaciones internacionales mediante convenio». El texto más rotundo en este sentido se encuentra en la Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 1949, según la cual, «la Federación puede transferir sus derechos de soberanía a una organización internacional por vía legislativa» (art. 24).

2) *Posibilidad de enmiendas constitucionales por vía de tratado.*—Este supuesto ha sido consagrado por la Constitución de los Países Bajos, tras la reforma de 1956: «Si el desarrollo del orden jurídico internacional lo exigiere, un tratado podrá derogar las disposiciones de la Constitución» (art. 63). El sistema es francamente expeditivo; la firma y ratificación del tratado en cuestión, amén del requisito de publicación interna, realizan por sí mismas la modificación constitucional. La garantía de este procedimiento sumario de adaptación del orden interno al orden internacional, radica en que para la ratificación de los tratados se requiere un «quorum» similar al exigido para las reformas constitucionales (aprobación por 2/3 de los Estados Generales).

3) *Valor inmediato de las decisiones de las organizaciones internacionales.*—Al ratificar los Tratados de París y Roma, los Estados de la Pequeña Europa se comprometieron a una solución que suponía que ciertas normas del Derecho internacional pasaban automáticamente a formar parte del Derecho interno de los Estados signatarios y prevalecían sobre cualquier otra norma de los respectivos Derechos internos (54). Así, por ejemplo, el art. 197 del Tratado constitutivo de la C. E. E. establece que «los Reglamentos serán publicados en el *Boletín Oficial de las Comunidades* y entrarán en vigor en la fecha que fijen o, en su caso, a los 20 días de su publicación. Las directrices y decisiones serán comunicadas a sus destinatarios y entrarán en vigor mediante su notificación».

De los textos constitucionales, el único que ha tenido en cuenta este problema del valor de las decisiones de las organizaciones internacionales, ha sido el holandés, que asimila estas decisiones a los tratados internacionales (art. 67). Un Decreto francés, de 14-III-53, también se hacía eco de esta preocupación al establecer que no se requería la publicación en el *Boletín Oficial de la República* de los Reglamentos de las organizaciones internacionales que fuesen íntegramente publicados en el *Boletín Oficial de las Comunidades*.

b) *Problema de coexistencia de ordenamientos jurídicos*

El desarrollo de las organizaciones internacionales ha traído aparejado el nacimiento de un nuevo Derecho, conocido con el nombre de Derecho interno de las Organizaciones Internacionales (Mme. Bastid, Reuter, Sereni, Schwarzenberger...). Para muchos autores, este Derecho tiene sustantividad propia, distinta del Derecho interno de los Estados y del Derecho internacional (55). El

(54) MAX SORENSÉN: *Ob. cit.* (pág. 123).

(55) MME. PAUL BASTID: *Ob. cit.* PAUL REUTER: «Principes de Droit International Public», RCADI, vol. 104, 1961. ANGELO PIERO SERENI: *Les principes généraux du droit*

problema clásico de las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho interno, planteado a partir de la obra de Triepel (56), va a adquirir una nueva perspectiva; se plantea —según Von der Heydte— un problema de coexistencia entre tres ordenamientos jurídicos bien diferenciados: el Derecho internacional general, el Derecho interno de los Estados y el Derecho interno de las Organizaciones Internacionales (57). Si se llevara el proceso de integración a sus últimas consecuencias —solución que, en la actualidad, pertenece aún al terreno de la utopía—, el Derecho internacional desaparecería y sería substituído por el Derecho interno de la Comunidad Mundial.

c) Conclusión

Estamos asistiendo a un proceso de institucionalización del orden internacional. Las dos guerras mundiales han dejado bien patente lo que Fraga ha denominado la «crisis del Estado» (58). Hoy todo parece indicar que el Estado no se basta con sus recursos para realizar la función que antes en monopolio cumpliría; el Estado se ve impotente para satisfacer las necesidades y exigencias que a escala mundial, planetaria, tiene planteadas la Humanidad en el momento presente (59). Se ha producido, en consecuencia, una modificación en el esquema funcional, en la distribución de cometidos sociales que anteriormente existía entre el Estado y la sociedad internacional. Para poder cumplir sus funciones, la sociedad del siglo XX ha depositado sus esperanzas en las organizaciones internacionales, las cuales, al penetrar en el ámbito doméstico, van a proceder al desplazamiento del titular de las funciones sociales, pasado algunas de ellas a la decisión de los organismos internacionales, con la consiguiente renuncia del Estado. Si tras la primera guerra mundial la S. de N. intentó superar la crisis internacional recurriendo a un complejo sistema de tratados («pactomanía»), hoy se quiere superar con el mito de la organización internacional (60).

des Organisations Internationales, Curso en el I. H. E. I., París, 1961-62. GEORG SCHWARZENBERGER: «Reflections on the Law of International Institutions», *Current Legal Problems*, 1960 (pág. 276). MAX SORENSEN: *Ob. cit.*

(56) HEINRICH TRIEPEL: *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, 1899.

(57) FREDERICH VON DER HEYDTE: *L'individu et les tribunaux internationaux*, Apuntes del Curso en A. D. I., 1962.

(58) MANUEL FRAGA IRIBARNE: *La crisis del Estado*, Madrid, 1957.

(59) MARIANO AGUILAR NAVARRO: «Los Estados y las Organizaciones internacionales», *REDI*, XI (3), 1958 (págs. 490 y 492).

(60) MARIANO AGUILAR NAVARRO: Apuntes del Curso de Doctorado de la Universidad de Madrid, *Organos internacionales*, 1961-62.

Este hecho ha llevado a una prodigiosa proliferación de organizaciones internacionales, tanto en el plano regional como en el universal, tanto en el dominio puramente técnico como en el económico y militar. En el plano político, sin embargo, cabe observar un cierto «ralentissement», cuando no un retroceso, después del momento estelar marcado por la creación de la C. E. C. A. En su resumen de los «Estudios Nacionales sobre la Organización Internacional», Maurice Bourquin constata que los grupos nacionales que han participado en la encuesta de la Fundación Carnegie, no han mostrado la menor atracción por las fórmulas revolucionarias que hablan de «abandono de soberanía» o de «super-Estado» (61). Esto es debido a que la soberanía ha mantenido casi unánimemente su categoría de piedra angular del Derecho y de las relaciones internacionales (62). La noción de soberanía —concluye Van Kleffens— continúa siendo un elemento dominante en el tesoro de nuestro corazón y nuestro espíritu; estamos fuertemente impregnados de ella y forma parte de la personalidad de casi todo el mundo (63).

JOSÉ ANTONIO DE YTURRIAGA BARBERÁN

R É S U M É

Bien que l'article présente un double aspect-celui des organisations internationales et celui de la souveraineté des Etats-il est plutôt axé sur le premier aspect et analyse l'impact provoqué par la prolifération d'organisations internationales, sur le concept traditionnel de la souveraineté.

Il est composé de quatre parties bien différenciées: une introduction sociologique, une évolution historique, une problématique juridique et une conséquence d'ordre politique-juridique.

Dans la première partie, on commence par l'examen du concept plus vaste de subjectivité internationale pour se centrer, plus tard, sur celui de l'organisation internationale et analyser ses traits, d'après l'avis consultatif de la Cour Internationale de Justice dans le cas des réparations: pluralité et diversité de sujets, conditionnement des buts, personnalité dérivée et fonctionnelle et opposabilité "erga omnes".

(61) MAURICE BOURQUIN: *L'Etat souverain et l'Organisation Internationale*, Nueva York, 1959 (pág. 31).

(62) KARL LOEWENSTEIN: «Sovereignty and International Law», *AJIL*, vol. 48, 1954 (pág. 222).

(63) E. VAN KLEFFENS: «Sovereignty in International Law», *RCADI*, vol. 82, 1953 (pág. 130).

La deuxième partie examine l'évolution historique du diptyque "souveraineté organisation internationale" au domaine de la société de juxtaposition d'intérêts, de la société d'intérêts communs et de la société internationale organisée.

La troisième partie, qui est la plus importante du travail, se demande jusqu'à quel point peut l'Etat limiter l'exercice de ses droits souverains au bénéfice de l'organisation internationale, tout en restant souverain et indépendant; il s'agit, en définitive, du problème du domaine réservé. La souveraineté ne peut pas être considérée exclusivement comme un élément destructif de l'ordre international; elle n'a sa raison d'être qu'en fonction d'un binôme, dont le deuxième élément est la solidarité internationale. De cette façon, la souveraineté ne disparaît pas, mais elle prend une perspective nouvelle. On va examiner, donc, l'interrelation souveraineté-organisation internationale dans la société internationale organisée; c'est à dire, la Société de Nations, l'Organisation des Nations Unies et les Communautés Européennes.

Parmi les conséquences politique-juridiques, l'auteur signale la répercussion opérée sur le Droit Constitutionnel (délégation de souveraineté dans les organisations internationales, possibilité de réforme constitutionnelle moyennant un traité international et application immédiate des décisions des organisations internationales) et le dépassement de l'antithèse Droit Interne-Droit International avec la naissance d'un nouveau droit: le Droit Interne des Organisations Internationales.

On vit un processus d'institutionnalisation de l'ordre international qui est en train de modifier le partage de devoirs sociaux entre l'Etat et la Société Internationale. Ce processus de transfert de compétences de l'Etat à l'Organisation Internationale est, néanmoins, assez lent et la souveraineté maintient encore son rôle de clef de voûte du droit et des relations internationales. Ce qui s'impose conclut l'auteur-c'est un dépassement du concept classique de souveraineté qui, au lieu de "domaine absolu", devra devenir compétence déléguée par le Droit International.

S U M M A R Y

Though the article presents a twofold aspect-that of international organizations and that of State sovereignty-it is primarily centred on the first aspect, analysing the impact caused by the growth of international organizations on the traditional concept of sovereignty.

It is composed of four well distinct parts: that is, sociological introduction, historical evolution, legal problems and legal-political implications.

The first part starts by examining the wider concept of international sub-

jectivity and goes on to deal in detail with the problem of international organization, studying its features according to the International Court of Justice's advisory opinion on the *Reparation Case*: i. e., multiplicity and diversity of subjects, conditioning of the aims, derived and functional personality, and "erga omnes" applicability.

The second part deals with the historical evolution of the duality "sovereignty-international organization" in the three fields of the Society of opposed interest, the Society of common interests and the Society internationally organized.

The third part, which constitutes the centre of the work, examines the extent to which the State can limit the exercise of its sovereign rights in favour of international organisations without losing its independence and sovereignty; in fact, it is the problem of the "domaine réservé". Sovereignty cannot be exclusively considered a destructive element of international order; its existence is only justified by its counterpart international solidarity. In this way, sovereignty does not disappear but acquires new perspective. It goes on then to analyse the interrelation of sovereignty-international organization in the sphere of organized international society: that is, the League of Nations, the United Nations and the European Communities.

Among the legal-political implications, the author points out the repercussion on Constitutional Law (delegation of sovereignty in international organizations, possibility of constitutional reforms through an international treaty and immediate applicability of the decisions of international organizations) and the overcoming of the duality domestic law-international law, with the emergence of a new law: that of the domestic law of international organizations.

We are witnessing a process of institutionalization of international order, which is modifying the traditional distribution of social obligations between the State and International Society. This process of transfer of powers from the State to International Organizations is, nevertheless, rather slow and sovereignty is still the corner stone of law and international relations. It is necessary—the author concludes—to overcome the traditional concept of sovereignty so that, instead of "absolute power", it should become competence delegated by international law.

