

LA COOPERACION INTERNACIONAL Y LA TEORIA DEL CONTROL

Por
M. AGUILAR NAVARRO

No se trata de reproducir lo que en otros trabajos se ha escrito (yo mismo lo he hecho) sobre la evolución histórica del concepto del control internacional, ni tampoco de insistir sobre cuál ha sido la especial actitud de la doctrina internacionalista frente a este «recién llegado» que pretendía jugar el papel de gran figura dentro del «sistema». Lo que yo pretendo en estas líneas es mucho más modesto: ver hasta qué punto el control internacional puede servirnos de «test» para valorar la transformación que se ha operado en el orden internacional, y, en función de lo que resulte de este examen, proceder a puntualizar las «líneas de partida» de las que ha arrancado la doctrina para llegar a elaborar una teoría sobre el control internacional.

I

EL CONTROL INTERNACIONAL CONSIDERADO COMO «TEST»

La aparición del control internacional significa dentro del orden internacional todas estas cosas: 1.º Refleja la evolución experimentada en el supuesto sociológico que servía de apoyo a dicho orden. 2.º Supone un factor correctivo de la indiferenciación funcional dominante. 3.º Se convierte en una exigencia de la institucionalización internacional iniciada. Unas pocas palabras para explicar el alcance de estas mudanzas.

El viejo orden internacional se apoyaba exclusivamente en la vida interestatal, y, dentro de la misma, sólo se preocupaba de lo que llamaríamos «alta política», juego de la diplomacia, lucha abierta por el

Poder. Los problemas de la vida cotidiana, los aspectos sociales, económicos, etc., quedaban un tanto al margen. El Estado campeaba soberano en la escena internacional y recusaba toda intervención en su propia esfera, para lo cual, un tanto altivo, hacía detener la acción del orden internacional invocando la mágica frase: se trata de una cuestión política, de un interés vital del Estado.

Este orden internacional egocéntrico, antisocietario y deshumanizado ha comenzado a ceder ante las exigencias sociales de una nueva época. El soplo de lo social inicialmente produjo una rigidez aún más acusada de la actitud anteriormente descrita, y, en efecto, invocando esas exigencias sociales, los Estados fortalecieron su soberanía, se cerraron aún más en sí mismos, se hicieron más hostiles. El tiempo se ha encargado de demostrar que esta humana socialización no era realizable en el seno del viejo «sistema de poderes políticos». Era necesario proceder a la creación de grupos sociales más amplios (R. KÖNIC); había que comenzar a pensar en grandes unidades políticas superiores a los Estados (C. SCHMITT). Y han sido los especialistas del Derecho político los que primero han advertido el fenómeno y han procedido a analizarlo. Entre nosotros es justo destacar los trabajos del profesor Lucas VERDÚ sobre el *Estado de Derecho social*. Su *Introducción al Derecho político*, pensada en torno de una nueva legalidad, está igualmente dirigida a articular, dentro de la misma, a esas nuevas formas de integración, de convivencia, que Lucas VERDÚ sitúa en Europa y en sus comunidades internacionales.

El orden internacional clásico era absolutamente indiferente a todo lo que pudiera suponer fines, funciones. La crítica bien conocida del modernismo por su desprecio del reino de los fines, tenía en el positivismo jurídico, o mejor, en la teoría del Estado elaborada por los grandes maestros alemanes del positivismo (H. REHM, J. JELLINEK y H. KELSEN) su más expresivo retrato (E. VON HIPPEL). La dimensión internacional era parte integrante del citado positivismo. De ahí que el orden internacional se pronunciara, por propia decisión, mero espectador del combate que se libraba por los hombres para lograr una vida más próspera, segura y libre.

El primado del Estado se basaba en su reconocida aptitud para cumplir una tarea: asegurar el orden interno, proceder a defender el orden internacional. Ultimamente esta aptitud comenzó a ponerse en

tela de juicio. El Estado dejó de ser capaz para acometer, al menos confiado en sus propias fuerzas, esas misiones... y se hizo necesario plantear en toda su profundidad el tema de la cooperación internacional... De cómo paulatinamente esta cooperación internacional ha ido fortaleciendo su rasgo constitucional, institucionalizado, administrativo, acaso más tarde hablaremos, pero de momento quede ya consignado que este proceso es el supuesto histórico del que fatalmente tiene que partir todo intento serio de elaboración del Derecho internacional administrativo.

Cuando la transformación había logrado cierta madurez, entonces y sólo entonces, surgió la necesidad de plantear en el orden internacional el problema de sus funciones sociales. En los primeros balbuceos dominó, era lógico, la timidez, las fórmulas de compromiso. A las últimas pertenece también la célebre tesis del desdoblamiento funcional de SCALLE, aun hoy válida en infinidad de sectores. A aquella etapa corresponden los trabajos de KELSEN y J. KUNZ centrados en la cuestión de la prioridad de las funciones internacionales en atención a su importancia y su posible realización histórica. Lo que era bien visible, y sigue siéndolo, es que el orden internacional estaba aún «inmaduro» para presentarnos un esquema bien definido y diferenciado de funciones internacionales.

La situación de relativa indiferenciación social en el orden internacional, de la posible inexistencia de una especialización de poderes o competencias internacionales, ha obligado a dos correctivos:

a) Cada una de las funciones internacionales actúa un tanto en «equipo», franqueada por las demás, compensando insuficiencias de las otras, como también completándose por la actividad de las restantes.

b) El control internacional, en infinidad de ocasiones, deja de presentarse como una entidad autónoma—como puede serlo en el orden estatal—para convertirse en una especie de institución de auxilio, de emergencia que acude a cubrir las brechas que se hacen ostensibles en la acción judicial, ejecutiva y legislativa. Esto explica la estrecha afinidad que existe entre el control y las cláusulas jurisdiccionales que modernamente acompañan a las convenciones internacionales, cómo sirve para aclarar el apoyo que el control presta en la tarea de crear un auténtico poder ejecutivo internacional o, por último, en la vecindad establecida entre la acción del control y la utilización del reglamento

en la vida internacional, el fortalecimiento de la función consultiva internacional, etc.

Al cabo de un proceso denso en sucesos, vertiginosamente desplegado en el orden del tiempo, hemos asistido a un cambio de inspiración del orden internacional. Aún podemos considerar como recientes las frases que se pronunciaron en Ginebra con ocasión de la discusión del célebre protocolo: el Derecho internacional moderno se basaría en un tríptico: arbitraje, desarme y seguridad colectiva. Pocos años más tarde nos vemos obligados a cambiar de rótulo (como podría suceder con los rótulos callejeros de cualquier capital americana) y emplazar uno nuevo que diría más o menos: control internacional, reglamento internacional, función consultiva internacional. Y si bien se examina, el fenómeno nada de extraño ni anormal tiene. En el orden internacional ha sucedido igual que hace muchos años aconteciera en el plano doméstico. Tras una primera fase, en la cual lo esencial era poner fin a la acción privada, a la autodefensa, se pasó después a crear todo un sistema funcional del Estado y una potente administración...

II

EL CONTROL INTERNACIONAL Y LA EVOLUCIÓN DE LA DOCTRINA

La mutación experimentada en el supuesto sociológico del orden internacional, en lo que con Max HUBER llamaríamos «fenómeno internacional», ha creado unas «nuevas condiciones» que hacen ahora necesario al jurista maniobrar con categorías jurídicas un tanto extrañas dentro de la antigua fisonomía del Derecho internacional. La aparición, en parte, de un nuevo Derecho internacional ha constituido una exigencia en cuanto a la variación que debía experimentar el repertorio de fórmulas jurídicas. Ahora se trata de averiguar cuál ha sido esa «exigencia» que ha impuesto a la doctrina el reconocimiento del control internacional.

El Derecho internacional—como todo Derecho—se refiere ante todo a una situación social en la que la nota característica es el antagonismo, el conflicto de intereses. Pensar en suprimir dicha oposición de intere-

ses resulta tarea vana, pues se trata de algo consustancial con la vida histórica. Lo que el Derecho internacional tiene que hacer es arbitrar un régimen en el que puedan armonizarse, conciliarse o dirimirse pacíficamente esas oposiciones. La cooperación internacional es el término amplísimo que puede cobijar socialmente todas esas modalidades utilizadas por el Derecho para «formalizar y reglamentar» la pugna de los intereses (SERENI).

La historia de las formas de cooperación internacional constituye un capítulo igualmente previo a todo planteamiento serio del problema del Derecho internacional administrativo. Es otra afirmación que quiero hacer registrar en este ensayo, con vistas a futuros trabajos, en los que ya directamente acometa la obra de encararme con la noción de la Administración internacional y su «régimen jurídico». En la historia mencionada hay dos épocas de contornos muy acusados, cada una de las cuales marca una concepción del orden internacional. Fase contractual; período institucional. En el primer caso, la cooperación internacional se realiza mediante el instrumento del tratado internacional. Un tratado que fija un programa (algo como una ley-cuadro, según dirían los administrativistas franceses) cuya ejecución queda totalmente encomendada al orden interno del Estado. Simple cooperación intergubernativa limitada a la aceptación de unas metas relativamente aproximadas, a las que se llega por el camino que cada Estado considera más adecuado. En el segundo supuesto, la cooperación internacional se encomienda, se encarna en la acción de instituciones internacionales que actúan con independencia (autonomía institucional y jurídica) persiguiendo fines comunes: los propios de la institución. El control internacional ha seguido cada una de las fases de este proceso de cambio en la cooperación internacional, para lograr su entera madurez al traspasar el período contractual y penetrar en el institucional.

Yo pretendo seguir la evolución teórica del control internacional ajustándome a ese proceso evolutivo, recién señalado, pero al mismo tiempo, concretándolo en el marco de la diferenciación funcional del orden internacional, en la aparición de sus problemas típicamente funcionales. Aun reconociendo que se trata de una noción un tanto, o un mucho imprecisa, también utilizaré la de la distinción entre época de preparación y época de madurez. En conclusión, el esquema de exposición que ofrezco es el que sigue: A) Época de preparación: a) Control

y policía internacional. *b)* Control y garantía de las convenciones colectivas. *c)* Control y equilibrio interno de las organizaciones internacionales. *d)* Control internacional y teoría de las competencias. *e)* Control y ejecución internacional. *B)* Epoca de madurez: *a)* Sentido de una revolución copernicana. *b)* Control y legalidad administrativa internacional.

A) *Epoca de preparación*

a) *Control y policía internacional*.—Tal vez las primeras manifestaciones del control internacional, y con ellas las primeras reflexiones doctrinales, hayan estado ligadas a la existencia de ciertos actos de ámbito extranacional que constituían perturbadoras actividades para todos los Estados. Ejemplos típicos son la trata de esclavos, la trata de blancas, el comercio de drogas estupefacientes, el comercio ilícito de licores y de armamentos en zonas especialmente peligrosas por su endémica anarquía, etc.

Los Estados reconocen que la naturaleza del acto perturbador, generalmente realizado en espacios marítimos, se presta mal a una acción represiva estrictamente estatal. Pronto se admite la necesidad de una acción que no quede confinada por los estrechos límites del territorio del Estado. La idea de una colaboración internacional no tarda en hacer su acto de presencia. *Colaboración internacional*, perfectamente, pero ¿qué medios se pondrán a su servicio? El caso de la trata de esclavos es un ejemplo esclarecedor del problema. Gran Bretaña, ya en plena guerra contra Napoleón, decidió unilateralmente proceder a la abolición y lucha contra la esclavitud. A lo largo de todas las negociaciones diplomáticas, que tienen como eje el Congreso de Viena, ejerció toda suerte de presiones políticas (J. H. PIRENNE, *La Sainte-Alliance*, vol. I, páginas 82, 85, 180, etc.) para imponer su política, en la cual sus proyectos de imperialismo colonial, de nueva ordenación del mundo extra-europeo tenían un papel determinante. La respuesta de las demás potencias no se hizo esperar: desconfiaban de aquella política que podía tener el peligro de otorgar a la Gran Bretaña un salvoconducto para establecer más cómodamente su hegemonía marítima y comercial. De todo esto se deriva esta consecuencia: la policía internacional se hace

en infinidad de casos necesaria, pero es indispensable que de ella no se haga instrumento de una intervención unilateral, egoísta de una gran potencia.

Otro ejemplo acaso aclare aún más nuestro propósito. Se trata ahora del problema de los préstamos y empréstitos internacionales, de las deudas internacionales. El siglo último, y muy especialmente en tierras de Hispanoamérica y de Africa, el acontecimiento ha sido frecuente. Países deudores se encontraban en descubierto ante ciudadanos extranjeros que eran los titulares de los bonos, de las obligaciones, etc. Utilizando esta situación, y como sucedáneo de una jurisdicción y ejecución internacional, surgieron las intervenciones financieras (K STRUPP). Lo que supuso este tipo de intervención como medio de imperialismo e instrumento de colonización es por todos conocido. Ante esta situación, ¿qué era recomendable hacer? ¿Dar patente de corso al deudor, al insolvente? O ¿arbitrar un procedimiento idóneo, que no supusiera ilícito intervencionismo? La fórmula apropiada fué la de combinar el arbitraje con el control internacional.

El control financiero (STRUPP, ANDREADES, FISCHER, WILLIAMS...) venía a sustituir las odiadas intervenciones financieras. El control colaborando con el arbitraje internacional hacían frente a la anarquía, al despotismo internacional, y ambientaban la aparición de una función ejecutiva internacional, que algunos sitúan en este terreno, haciendo de la materia vista algo así como su cuna de nacimiento (SCOTT).

El control internacional ha pretendido encontrar la fórmula más viable dentro de las exigencias de una policía internacional. Se ha huido de toda acción unilateral, tanto *de jure* como *de facto*; se ha reconocido la imposibilidad circunstancial de una policía internacional realizada por la misma comunidad internacional, y, como única salida, se ha recurrido a la que nos ofrecía el control internacional, en el cual el perfil colegiado de la sociedad internacional quedaba subsistente.

De este modo, ejemplos típicos de acción de policía han servido, han impuesto a la doctrina el recurso al control internacional. De tal forma, las primeras elaboraciones doctrinales sobre el control internacional están ligadas con la trata de esclavos (desde los iniciales trabajos del español DE NEGRÍN y los clásicos de BARCLAY, ENGELHARDT... para ultimar en los muy modernós de COLOMBOS, H. FISCHER, G. FISCHER, etcétera), con el comercio de drogas (así los estudios iniciales de Ha-

milton WRIGHT, para alcanzar los trabajos sumamente logrados de RENBORG, EISENLOHR y S. H. BAILEY) y otro tanto con las deudas financieras.

b) *Control y garantía de las convenciones colectivas.*—La exigüidad de normas internacionales ha sido un dato esgrimido de siempre por los impugnadores del Derecho internacional. Esta carencia normativa venía a fortalecer aún más el perfil estático, rígido del Derecho internacional que le resulta extremadamente nocivo (KUNZ). Los juristas se han afanado por arbitrar fórmulas curativas, y han acudido a la noción del cambio pacífico, los tratados colectivos, la revisión de los tratados, los reglamentos internacionales, los pseudoacuerdos legislativos (QUADRI).

En este valeroso intento por encontrar un cauce a la dinámica, de abrir paso a una función de producción normativa más segura y constante, el internacionalista se ha visto obligado a combinar, a mezclar, a proponer soluciones verdaderamente híbridas, de contornos imprecisos. En ocasiones, se ha querido hacer de ciertas manifestaciones, que parecían caer dentro de la función jurisdiccional (así es el caso de la conciliación en LAUTERPACHT), un vehículo de modificación normativa. Otras veces, ha sido el control internacional el instrumento de salvación. ¿Cómo se ha operado esta utilización terapéutica del control internacional?

En la segunda mitad del siglo XIX y para hacer frente a las primeras grandes manifestaciones de cooperación internacional (tema de comunicaciones, de protección de propiedades especiales...) se recurre al expediente de las «convenciones internacionales», es decir, a los tratados multilaterales. Mas estos tratados que nacen para resolver problemas de cooperación internacional, que tienen como inmediata misión la realización de ciertas metas comunes, se presentan con ese carácter colectivo que les es consustancial; lo cual implica, jurídicamente hablando, un interés general de todos los participantes en su debido cumplimiento. La garantía del cumplimiento debido; de la interpretación correcta viene a ser un elemento esencial en el procedimiento. Para asegurar ese debido cumplimiento el internacionalista se sirve de estos medios técnicos: 1.º Régimen de anulación. 2.º Cláusulas arbitrales. 3.º Control internacional. El control queda una vez más emparentado con otra función internacional, en este caso con la jurisdiccional.

La misión del control internacional respecto del debido cumplimiento de las convenciones internacionales consiste en verificar la conducta de los Estados obligados, en fiscalizar las medidas que han tomado para dar efectividad a la obligación voluntariamente asumida. Por este camino va a transitar el internacionalista que busca y se ve atraído por la necesidad de introducir el control en el orden internacional. Clásicamente contemplan el problema del control internacional de esta forma autores como FAUCHILLE y SIBERT. Con un sentido monográfico, de auténtica especialización, se acercan al problema por esta senda BERTHOUD (*Le contrôle international de l'exécution des conventions collectives*. Tesis 1946), y, ciñendo aún más de cerca el tema, el doctor Jean ZARRAS nos ha ofrecido una monografía sobre *Le contrôle de l'application des conventions internationales du Travail*, París, 1937.

Yo me atrevería a proponer una excursión más incisiva en el tema. Me explicaré. He venido sosteniendo la tesis de que el control en el orden internacional actúa en parte como institución de auxilio, de emergencia, con aplicaciones muy diversas, algo que sirve para todo, en suma. Y ahora estamos viendo cuál es su relación con la pseudo-función legislativa internacional. El control ha acudido en auxilio de la misma, procediendo a asegurar la ejecución de las convenciones internacionales, montando un adecuado sistema de garantía. Esto es importante cuando aún no se ha abandonado la versión pactista del Derecho internacional. Lo que yo ahora propongo es integrar el control internacional en el mismo proceso de legislación internacional.

En una serie de convenciones que llamaríamos económicas, y que van de las últimas sobre el comercio internacional del azúcar, el café, etcétera, hasta ultimar en la famosa *Carta de La Habana*, el control internacional constituye como la antesala de la función legislativa internacional. En efecto, en estas convenciones la misión del control es: a) Constatar y verificar el comportamiento de los Estados obligados. b) Determinar la existencia de una irregularidad o perturbación. c) Recomendar la convocatoria de una conferencia de los firmantes para proceder a tomar las medidas oportunas, que podrán ser disciplinarias o simplemente revisoras, es decir, normativas. En esta dimensión del control se nos hace más visible el impacto que sobre el mismo, estimado como noción jurídica, ha ejercido la utilización técnica del control de las actividades industriales (LEENER). El control como procedimiento

de verificación de actividades, corrección de imperfecciones en los servicios públicos, ha sido la inmediata aplicación de esta dimensión técnica del control en el funcionamiento administrativo del Estado (el libro de P. DUBOIS RICHARD, *L'Organisation technique de L'Etat*, París, 1930, págs. 189 y sigs., contiene precisiones muy exactas sobre este punto concreto).

A medida que la actividad política se ha hecho más técnica, más especializada; en tanto que las organizaciones administrativas han acentuado su rasgo específicamente técnico, los procedimientos jurídicos no han podido permanecer al margen de este cambio y han tenido que hacer frente a la transformación y guiarse cada vez más por la consecución de un feliz resultado. El control es un instrumento que se intercala dentro del sistema técnico al que hago referencia, y sirve como punto de enlace entre la clásica actividad legislativa—a la que auxilia— y la moderna acción de planificación, de la que es el medio técnico de verificación. Con el control se hace posible la racionalización de todo el proceso planificador. Aquí, igualmente, puede encontrarse un enlace entre el control y la función consultiva internacional.

c) *Control y equilibrio interno de las organizaciones internacionales.*—Para fortalecer la acción y efectividad de las convenciones colectivas en materia de comunicaciones, protección de propiedades especiales, etc., se crearon las primeras Uniones internacionales administrativas, que más tarde se quisieron utilizar para toda forma de cooperación internacional (de este modo se pensaba, allá por el año 1889-1890, al preparar la conferencia de Berlín sobre cuestiones laborales, e incluso en 1955 también se ha recurrido a este procedimiento (AUBIN) para encauzar la unificación del Derecho privado europeo). El esquema orgánico de estas Uniones administrativas es de sobra conocido, bastará aludirle: Conferencia o Asamblea, Consejo o Comité, Oficina, *Bureau* o Secretariado. Esta triplicidad de órganos respondía a exigencias diversas, entre las que cabe señalar: 1.º Diferenciación de funciones. 2.º Especificación de competencias. 3.º Equilibrio de poderes.

En uno de los primeros y más agudos trabajos sobre «Instituciones internacionales», me refiero al del profesor REUTER, se habla del problema del equilibrio de las competencias como punto clave (*Kernfrage*) de toda organización internacional, y así es en efecto. Se trata de armonizar el interés competencial de la propia organización con el que

defienden sus Estados miembros. La organización no puede anular la iniciativa, la autonomía de los miembros. Los miembros no pueden obstruir la acción de la organización convirtiéndola en una ficción.

De esta suerte, nace una recíproca relación de control: el de la organización sobre la conducta de los Estados miembros; el ejercido conjuntamente por los Estados miembros sobre los órganos ejecutivos de la organización. Ambas modalidades de control operan ahora dentro de la misma estructura de la organización internacional. Los Estados miembros ejercen su función fiscalizadora principalmente por medio de la Asamblea o Conferencia. La organización, a su vez, controla la actividad de los Estados miembros creando órganos auxiliares de la Oficina o del Secretariado que tienen esa misión, concediendo facultades supervisoras a su Consejo, y convirtiendo, igualmente, la Asamblea en la tribuna pública que realiza un control político, constitucional, en germen, de toda la acción conjunta. Cuando las Uniones administrativas son superadas por las actuales comunidades internacionales funcionales, supranacionales, este equilibrio interno, esta presencia del control presenta otro cauce: se trata de la teoría de las competencias.

d) *Control internacional y teoría de las competencias.*—En el instante preciso en que la Unión administrativa se transforma en organismo internacional autónomo, independiente, institucionalizado, queda planteado el tema de las competencias y del propio ordenamiento jurídico interno de la organización. Orden jurídico propio de la organización y teoría de las competencias son las dos caras de idéntico fenómeno. En el primero se fija, se crea la estructura, y con la segunda se procede a establecer la acción (existe, en esta visión del tema, una cierta afinidad con la manera de enfocar BOBBIO la distinción entre estructura y contenido).

Institucionalización, posesión de un orden jurídico propio de la organización son los supuestos que imponen una diferenciación de funciones y de competencias. El fenómeno se ha hecho bien visible con la Carta de la O. N. U. que marca un notable progreso respecto de la casi absoluta indiferenciación funcional y competencial que dominaba en el Pacto. Cuando en la Carta se habla de los órganos principales, existe siempre un enunciado consagrado a las funciones y poderes del mismo. En las comunidades funcionales europeas se ha perfeccionado el sistema.

La teoría de las competencias adquiere ahora una significación que antes no tenía. Ya hace muchos años se ha reconocido por el jurista que el Derecho era sustancialmente un sistema de reglas de comportamiento, o, como nos dice BOBBIO, un «comportamiento regulado». La competencia en las concepciones formalistas, normativas del Derecho era el simple trasunto de la situación creada por la norma. Hacían referencia a la dimensión objetiva, al «estar» o a la «situación». Cuando el Derecho internacional responde a un orden institucionalizado, la competencia, sin dejar de ser esa categoría jurídica, se convierte en poder, en acción. Es la acción y el poder que tiene que desplegar la organización por medio de sus instituciones para lograr la realización del fin social.

Así considerada la competencia; la diferenciación de competencias, la aparición del control internacional era tan sólo cuestión de tiempo. Con la tesis de KAASIC (*Le Contrôle en Droit International*, 1933) se opera esta aparición y su libro marca una fecha en el tema (así lo considerarían sus más caracterizados comentaristas, tales como WEHBERG, SCELLE, KUNZ). A partir de este momento, la teoría del control queda anclada en una teoría de las competencias tal como yo la he explicado (ejemplo vivo de este enfoque son los trabajos de ROUSSEAU y KOPELMANAS). El Derecho internacional se transforma en un sistema de competencias: inviste a los sujetos de una competencia; reglamenta su ejercicio y procede a verificar el comportamiento efectivo de los Estados. El control comienza centrándose especialmente en la última fase, y en ella establece contacto con la responsabilidad y la ejecución internacional. Se inclina más hacia el lado de la responsabilidad civilmente considerada, en tanto que la sociedad internacional siga relativamente inmadura. Se abre ante la sanción, la auténtica ejecución, cuando la sociedad internacional, aun cuando sólo sea en un sector muy específico (drogas, genocidio, piratería, crímenes de guerra, etc.), acoge en su seno la figura del delito, de la sanción penal.

Más tarde el control comienza a hacerse sentir en las otras fases de la teoría de las competencias. Se habla también de control de investidura (problema del reconocimiento, de la admisión de miembros, etc.). Y todo el proceso de perfeccionamiento que consigue el control de ejercicio, parcialmente se hace sentir también en el de investidura. Y si en el primero se llega al establecimiento de formas judiciales, no se hace

esperar tampoco que la doctrina nos presente cierta modalidad del reconocimiento con un carácter cuasijudicial (ALEXANDROWICZ, *The Quasi-judicial function in Recognition of Status and Governments*, «A. J.», 1952, págs. 631-640).

La teoría de las competencias también nos sirve para preparar el camino que pueda explicarnos la peculiaridad de la ejecución internacional. El Derecho internacional es el orden jurídico de una «comunidad de comunidades» (y lo será en tanto que no se suicide). Las competencias que la sociedad internacional reclama como suyas tienen ante todo la finalidad de posibilitar el normal ejercicio de las competencias de los sujetos internacionales. Cuando dominaba una visión individualista, en la que el Estado actuaba tan insolidariamente, tan contaminado por la mácula del individualismo pernicioso, como lo hiciera el ciudadano en uno de esos sistemas liberales del siglo pasado, que tan de moda ha sido últimamente criticar (véase entre nosotros el juicio documentado de SÁNCHEZ AGESTA); aun cuando dicho estado se declarase «enemigo encarnizado del individualismo (como fué el caso de la Alemania nacionalsocialista, la Italia fascista o el Portugal corporativista), al Derecho internacional sólo le correspondía el triste papel de espectador mudo e insensible. Ahora, después de dos guerras, de miseria y de caos, se ha convenido que el sistema era malo. Para posibilitar la supervivencia del Estado y de otros sujetos internacionales, la sociedad internacional tiene que estar presente, debe de gobernar. De no hacerlo, jamás se darán las condiciones de paz necesarias que permitan a los Estados ser independientes.

La reacción del Estado social frente al liberal pecó por demasía. Esto fué, amén de otras muchas cosas, el Estado totalitario. Hay que evitar que suceda otro tanto con la sociedad internacional, o con las comunidades internacionales parciales. Y digo todo esto, como expediente que me permita acercarme a mi punto de observación: el mantenimiento de una competencia mínima, propia e irreductible de los sujetos internacionales, especialmente de los estatales. Esto es lo que se ha llamado la competencia doméstica. Competencia doméstica que mejor sería acaso estimar como trasunto de lo que para el hombre es su autonomía, su mismidad, su interioridad.

La necesaria competencia doméstica del Estado (del contenido de la misma es la Historia, las circunstancias quien decide) hace indispen-

sable estructurar funcionalmente el orden internacional con un amplio margen de descentralización. Su estructura adecuada es la federal. Por fin hemos llegado al término de nuestro camino: la estructura federal condiciona la función ejecutiva internacional y, con ella, justifica en otro plano la presencia del control internacional.

e) *Control y ejecución internacional.*—Una auténtica y pura función ejecutiva internacional como ha llegado a elaborar el Estado moderno centralizado es difícil introducir en el orden internacional, y en muchos aspectos resultaría hasta improcedente. El orden internacional, por ser institucionalmente una comunidad de comunidades, tiene que radicalizar aún más las peculiaridades que acompañan a la ejecución en los Estados federales (tema de sobra tratado por KUNZ, LABAND, KELSEN, NAWIASKY, etc.). Esto quiere decir, que la ejecución internacional en la mayoría de los supuestos será mediata, por vía indirecta, delegando en los Estados. Y es aquí donde la doctrina se ha visto obligada a recurrir al control internacional (así en VERDROSS, KUNZ, GUGENHEIM...).

En la vida internacional respecto de la función ejecutiva se han dado estas posibilidades, lógicas e históricas: a) Cada Estado por sus propios medios procedía a la ejecución de las normas; era la autodefensa, la acción privada, la anarquía. b) Un Estado se irrogaba esa facultad, y entonces caíamos en formas de servidumbre, que se paliaban, relativamente, si se trataba del concierto de las grandes potencias, cuya acción pretendía justificarse alegando una presunta representación de la totalidad de los Estados (caso de Viena y de París). c) Una acción colectiva (intervención colectiva) por obra de una organización internacional. d) Ejecución inmediata de los Estados, pero con la supervisión y fiscalización de una organización internacional (acción de control), y e) Ejecución directa por órganos de la misma organización internacional, mas en casos extremos y muy concretos. En la actualidad, y aun permaneciendo supervivencias de las formas primitivas de ejecución, tiende a crearse un sistema de ejecución que combinaría los tres últimos supuestos: acción colectiva, ejecución supervisada o controlada y ejecución directa en casos excepcionales.

Lo que he dicho con relación a la ejecución puede aplicarse igualmente a amplias esferas de la administración internacional, a multitud de servicios públicos internacionales.

B) *Epoca de madurez*

a) *Sentido de una revolución copernicana.*—Mucho se ha venido hablando de profundas transformaciones en el orden internacional. Yo tengo humildemente que confesar que este punto ha sido uno de los que más me han obsesionado dentro de la temática moderna de mi disciplina y que a él he dedicado bastantes estudios, estando, por otra parte, presente en todos mis trabajos. Mas no es momento de reproducir lo que en infinidad de ocasiones sobre el particular ya se ha dicho y con más autoridad. Simplemente quiero señalar que, junto a ese sustancial cambio que ha supuesto pasar de un Derecho internacional contractual a un Derecho internacional institucionalizado, a un verdadero ordenamiento jurídico internacional, se ha operado, al unísono, un cambio en la estructura del orden internacional, es decir, una ampliación y modificación de sus sujetos, como igualmente una alteración en el fin, en el cometido asignado al orden internacional.

En un reciente trabajo de VON DER HEYDTE (sobre personalidad y subjetividad internacional, publicado en el libro homenaje a SPIROPOULOS) se concluye con esta idea, que yo estimo esencial: el Derecho internacional ha pasado de ser un simple orden coordinador para convertirse en un régimen de gobierno, de reglamentación de conductas; de conjuntar la acción aislada de los Estados, a actuar directamente sobre los hombres. Y concluye el profesor alemán: de este modo, se ha convertido en noción-clave del orden internacional el principio del control. En forma semejante, con ligeras variaciones terminológicas, se ha manifestado en un artículo (*Friedens-Warte*, de 1956) el profesor WEHBERG. Esto es lo que yo califico de auténtica revolución copernicana en el Derecho internacional. Y en ella, el control internacional es noción esencial, primaria y decisiva.

b) *Control y legalidad administrativa internacional.*—Las dos últimas grandes contiendas mundiales se han librado coincidiendo con una crisis histórica, con una revolución. En las dos el grupo vencedor, al menos tal como estaba estructurado inicialmente, ha expuesto una ideología que era en el orden internacional el reflejo de lo que pudo ser la legalidad burguesa en el Estado. Las dos contiendas, al menos propagandística y diplomáticamente, se han librado en defensa de los Es-

tados pequeños, de la igualdad soberana entre todos los Estados. En las dos contiendas inicialmente se ha buscado someter el imperio de la fuerza a los dictados de la ley: Puntos de Wilson, Carta del Atlántico, declaración de las Naciones Unidas...

La exaltación de la ley, del Derecho Internacional llevó al sistema ginebrino a posiciones soteriológicas de marcado carácter legista. Desde la declaración de Moscú de 1943 ha sido visible que el «nuevo orden» no iba a continuar aquella ruta. En suma, se ha tratado de la oposición de dos legalidades. La Sociedad de las Naciones confiaba en la virtud taumátúrgica de la ley internacional. Las Naciones Unidas no tenían igual admiración por el Derecho. En un caso, imperio de la ley, de una visión lógico-jurídica, normativa del Derecho; en el otro, dominio del ordenamiento, de la institución, una concepción más bien sociológica del Derecho.

La acentuación del factor institucional, sociológico, orgánico ha llevado al actual ordenamiento internacional a un proceso de multiplicación de los organismos internacionales. En éstos se ha hecho tangible la revolución copernicana que antes señalé: han pretendido gobernar. Ante este estado de cosas se ha hecho imperioso proceder a crear «un régimen administrativo internacional». Se ha planteado en toda su amplitud el problema de la legalidad administrativa internacional (WENGLER). La similitud con lo sucedido en las entrañas mismas del Estado moderno es visible (me remito al trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, publicado en el libro homenaje al profesor PÉREZ SERRANO, para un mejor conocimiento de lo que aquí como profano digo). Unas organizaciones internacionales gobernando, interviniendo en el antiguo coto competencial del Estado puede constituir un poder arbitrario, una tiranía de los «secretariados», de no imponer a esa administración una vinculación negativa y positiva con la ley internacional. Esta es la legalidad administrativa internacional, y como procedimiento para hacerla valer, para defenderla, el control internacional con toda la multiplicidad de manifestaciones que la técnica del Derecho público ha elaborado.