

ASPECTOS GENERALES DEL CONTROL INTERNACIONAL

SUMARIO :

- I. El control internacional y sus posibles supuestos.—II. La noción del control y la positividad del Derecho internacional.—III. El control internacional y su dimensión subjetiva.—IV. La evolución del control internacional y el cambio de las estructuras sociales internacionales.—V. Algunos datos positivos sobre la historia del control internacional.—VI. La evolución doctrinal en materia de control.—VII. Metodología propuesta para el estudio del control internacional.

I. EL CONTROL INTERNACIONAL Y SUS POSIBLES SUPUESTOS

Hace algún tiempo que traté de escribir una especie de Introducción al estudio del control internacional (1). Creí que el camino más aconsejable era poner en contacto la figura de la intervención internacional con la noción del control. En realidad la intervención, cuando no es un acto ilícito internacional, tiene la pretensión de cumplir una función esencial en toda sociedad, y que no es otra que la de la ejecución. Mas, como la función ejecutiva reclama una consistencia social, una solidez social y moral altamente elevada, y la vida internacional, por su heterogeneidad, dominio de lo particular sobre lo colectivo, etc., no ha conseguido alcanzar aún ese grado de madurez, el resultado no puede ser otro que el de introducir la acción ejecutiva por cauces anormales, provisionales y contentarse, en infinidad de supuestos, con utilizar medios menos incisivos y plenarios que los que constituyen la función ejecutoria. Y esto, pensábamos, es lo que sucede con la intervención y la figura incipiente del control internacional. Son dos medios provisionales, cada uno a su manera, de proceder a intro-

(1) M. AGUILAR NAVARRO: «Intervención y organización internacional». R. E. D. I., vol. VIII, núm. 3, 1955, págs. 467-509.

ducir en la sociedad internacional ciertas dimensiones de la función ejecutiva.

En trabajo posterior (2), y ahora en relación con un problema muy concreto, el control internacional se me ofrecía como una posible pauta para comprender ciertas dificultades planteadas con la política de Nasser respecto del Canal de Suez. El nacionalismo radical de Nasser, radical al menos con relación al Occidente, se oponía a todo intento de solución auténticamente internacional del régimen de navegación del Canal. Lo interesante y aleccionador del caso es que estamos ante una parcela de la vida internacional; me refiero al gran problema de las comunicaciones marítimas mundiales, donde habitualmente ha imperado la doctrina de apoyo masivo a las decisiones internacionales, incluso supranacionales. Y, no obstante, por encima de la condición objetiva del problema a regular, ha terminado por imponerse la coyuntura política concreta y la posición subjetiva, con los intereses y prestigios correspondientes, de los Estados. La oposición de Nasser a cualquier fórmula seria de control internacional no ha podido reposar en razones jurídicas; sólo se han hecho valer consideraciones estrictamente políticas, tales como la acción imperialista y colonial de ciertas potencias, la injusta solución al problema palestín, etc. La institución del control internacional, ésta era la última conclusión del citado trabajo, descansa en una cierta situación internacional, en la que la tensión entre los poderes políticos no excede las posibilidades que la moral aporta creando una atmósfera de mutua confianza, ni desborda las previsibles subordinaciones que el Derecho internacional reclama de la política exterior de los Estados. Cuando se asiste a una revolución política de dimensiones universales, la institución del control, que implica el reconocimiento de unos límites en el obrar, de una normalidad a la que hay que acoplar las conductas y de una supervisión de los propios actos, no tiene razón de ser y, si legalmente se reconoce, existencialmente se defrauda.

Preocupado por la precaria situación del orden internacional, últimamente intenté hacer el diagnóstico de la misma y apuntar ciertas notas que pudieran servir como hilos conductores de una

(2) M. AGUILAR NAVARRO: «El Canal de Suez y el problema del control internacional». *Política Internacional*, núm. 33, octubre 1957, páginas 47-111.

indispensable reconstrucción (3). Entre estas notas figuraba la idea de control internacional. Obligado por la realidad que impone la escisión del mundo en tres grandes compartimientos (Occidente, democracias populares, bloque más o menos neutralista de los pueblos recién emancipados), me pronuncié decididamente por una solución regional, o de meros bloques internacionales, dentro de los cuales se procede a una progresiva institucionalización, aun cuando los medios y los sistemas empleados difieren radicalmente.

En este estado de mi investigación, me he creído autorizado a dar un paso más, y proceder a esquematizar los elementos de toda índole que contribuyen a explicar y realizar la idea del control en el campo de la vida internacional. Estimo esencial establecer una correlación entre el control, como resultado social y jurídico, y unos supuestos, un tanto diversos por su naturaleza, que condicionan y modelan la institución apuntada.

Pienso que el control internacional implica: 1.º Una concepción funcional del Derecho internacional. 2.º Un cierto grado de madurez, de institucionalización internacional. 3.º Una presencia un tanto efectiva de la función ejecutiva y jurisdiccional, de la policía y de la justicia internacional. 4.º Una realidad administrativa internacional, o, lo que es igual, el convencimiento sobre la necesaria cooperación internacional en el cumplimiento de tareas sociales, humanas, y la disposición del aparato administrativo internacional correspondiente.

Procederé al examen de cada uno de estos apartados. Examen que tiene que hacerse analítica y sintéticamente, en tanto que el desarrollo de cada uno de los planos sólo es legible y realizable sobre un fondo común en el que los cuatro coinciden y se condicionan.

Los autores que más detenidamente se han ocupado de la materia del control internacional, considerado como una noción general, con la pretensión de elaborar una teoría igualmente general sobre el mismo, y estos internacionalistas son relativamente pocos (4), han coincidido en declarar que ha sido la concepción funcionalista del Derecho internacional la que ha hecho posible

(3) M. AGUILAR NAVARRO: *Crisis y reconstrucción del Derecho internacional*, Sevilla, 1957.

(4) ROUSSEAU: *Derecho internacional público*, ed. castellana, pág. 214; KOPELMANAS: «Le contrôle international». *R. des C.*, tomo 77, págs. 59-148

el planteamiento del problema del control, el cual sería un elemento extraño en una valoración típicamente voluntarista y estatal del orden internacional.

El funcionalismo, como fórmula aclaratoria del Derecho internacional, ha ido ampliando progresivamente su campo de acción. Inicialmente aspiró a ser una respuesta al problema de la fundamentación, de la realización del Derecho internacional (5). Luego se esgrimió para explicar una nueva estructuración de las instituciones internacionales. Para terminar, por último, siendo utilizado como principio conductor en todo trabajo que pretende obtener una sistematización de datos y realidades incoherentes (6). Esta bienandanza del funcionalismo tiene científicamente sus puntos débiles, y entre otros destacan la utilización del mismo como sucedáneo del oportunismo, del relativismo (7), o la invocación vaga, un tanto a manera de *slogan*, del funcionalismo, sin llegar a concretar en qué consiste y cuál es su exacta traducción en la vida internacional.

Para mí, cuando se habla de una interpretación funcionalista del Derecho internacional, se quieren decir las siguientes cosas: 1.º Que el Derecho internacional está afecto al cumplimiento de un determinado fin, y que éste consiste en crear las condiciones necesarias para la paz, resolviendo los conflictos internacionales dentro de un orden preestablecido y subordinando el empleo de la fuerza física a la defensa del citado orden. 2.º Que según la aptitud del Derecho internacional para la realización de semejante cometido, así será el juicio crítico que sobre el mismo se imponga, y, por igual consideración, así será admisible el mantenimiento de sus preceptos, o la obligada revisión de aquéllos. 3.º Que las instituciones internacionales, asiento real de las normas, tienen que interpretarse en estrecho contacto con la realidad histórica, y que, sin limitarse a servir las automáticamente, tienen que trascender de ellas, más precisamente, en virtud de su

(5) MORGENTHAU: *Positivism, Functionalism and International Law*. A. J., 1940, pág. 260 y sigs.; *Positivisme mal compris et théorie réaliste du Droit international*. Mélanges Altamira, 1936, pág. 446 y sigs.

(6) BISCONTINI: *Contributo alla Teoria degli atti unilaterali nel Diritto internazionale*, 1951, pág. 13 y sigs.

(7) KUNZ: A. J., 1950, pág. 450 (crítica a la obra de FRITZ GROB, *The relativity of War and Peace*).

íntima conexión y superación de las mismas, entendiéndolas globalmente, como afectas a una empresa conjuntada.

La versión funcionalista del Derecho internacional impone, al menos en cuanto al tema que estudio, las realizaciones siguientes: 1.º Una estructuración constitucional de la sociedad internacional que hace de las funciones sociales el punto máximo de referencia, y que trata de explicarse infinidad de instituciones partiendo de su cometido funcional (8). 2.º La sustitución del concepto de la soberanía del Estado por una dualidad de planos, que viene reflejada por la acción dispar, pero condicionada, de soberanía y competencia (9). 3.º La implantación de una legalidad internacional, de un estado de derecho en el orden internacional (10).

Estos tres exponentes del funcionalismo son insustituibles como supuesto condicionamiento del control internacional. Piénsese que con el control en última instancia lo que se trata es de verificar si la conducta del obligado responde a la finalidad perseguida por la norma de la que es destinatario. Cuando se controla el cumplimiento de una norma, se aspira a asegurar que en la realización del deber y en la utilización de la facultad se ha actuado de modo que el fin del precepto es satisfecho.

Si abandonamos la noción de función social que reclama el orden internacional, si aspira a ser un orden y no se contenta con ser simple reflejo cambiante de situaciones de poder constantemente alteradas, entonces no existe punto de referencia que nos permita juzgar del comportamiento legal y social de ningún sujeto. En ese supuesto, todo sujeto es el único que puede juzgar de sus propios actos.

Si reducimos la acción del poder político y social en el orden internacional a la vieja fórmula de la soberanía del Estado, entonces indefectiblemente, al carecer la acción de un orden internacional distribuidor de las competencias y verificador de su ejercicio, la noción del control carece de sentido, pues con el con-

(8) Entre otras materias en las que lo funcional es nota diferencial, puedo indicar la distinción entre conflictos políticos y jurídicos, en la tesis funcionalista de SCHINDLER; entre arbitraje jurídico y diplomático; en la caracterización de la guerra justa como medio judicial de reparación, etc.

(9) M. AGUILAR NAVARRO: «Soberanía y organización internacional», próximo a publicarse en el libro homenaje al profesor PÉREZ SERRANO.

(10) CAVARÉ: «Les sanctions dans le cadre de l'ONU». *R. de C.*, tomo 80, pág. 203.

trol se aspira en el Derecho internacional a verificar la legalidad de la titularidad y ejercicio de unas competencias. Lo cual es inviable si el Estado es el titular de un poder supremo y absoluto que le hace definidor de su propia competencia, en posesión de lo que la doctrina germánica calificó de la «competencia de la competencia». Esta competencia de la competencia, cuando se aplica concretamente al ámbito de los conflictos internacionales, del cumplimiento de las obligaciones internacionales, hace depender de la buena disposición del Estado interesado la obligatoriedad del precepto y la efectividad de la institución (11).

La implantación de una legalidad internacional, o séase el sometimiento por parte de los sujetos internacionales de las mismas instituciones internacionales a un sistema de principios y de normas jurídicas, resulta indispensable si se pretende instaurar la práctica del control internacional. Todos saben que el control, como figura jurídica e institución, responde a las exigencias que se derivan de la defensa de la legalidad. En última instancia, todo control aspira a defender la legalidad, tanto cuando se trata del llamado control objetivo como cuando estamos en presencia del subjetivo. Y esto es así desde el instante en que el Derecho subjetivo del individuo, el interés protegido del sujeto, sólo puede concebirse dentro de un orden, de una legalidad a la que sirven desde distintos planos, pero siempre en representación vital de la misma, puesto que el Derecho subjetivo, al beneficiar al titular, lo hace en atención a que en esa especial situación el titular se ha convertido en una encarnación simbólica de la legalidad. La legalidad y el orden no son categorías abstractas, deshumanizadas, sino reales y tangibles. En suma, la legalidad no es otra cosa que la especial valoración de unas conductas y de unas actitudes humanas. Cuando se protegen aquéllas, al mismo tiempo, o por el citado cauce, se defiende y realiza la ordenación colectiva. Si suprimimos esta legalidad, si los derechos de los sujetos internacionales rompen su vinculación con la ordenación de la cosa colectiva, entonces resulta totalmente in-

(11) Así, la declaración de Estados Unidos de 1946, de aceptación de la cláusula opcional; ver C. H. M. WALDOCK: «Decline of the optional clause». *B. Y. B.*, 1955-6, pág. 244; R. Y. JENNINGS: «Recent Cases on "automatic" reservations to the Optional Clause», en *The International and Comparative Law Quarterly*, 1958, pág. 349, especialmente en pág. 363 sobre el caso «Interhandel».

viable el control internacional, puesto que no hay ningún punto superior de referencia por el cual podamos guiarnos para juzgar y valorar las conductas internacionales. La inexistencia de una legalidad internacional, la independencia absoluta entre el derecho del sujeto y el orden colectivo sólo tolera que el mismo sujeto sea el que proceda a su autocontrol, y todo ello en función de sus propios intereses y criterios. Entonces existe un control interno de defensa de la legalidad interna, y aun cuando esa legalidad se invoque para enjuiciar las conductas externas del Estado, no por ello deja de ser legalidad interna, aun cuando proyectada sobre la acción externa del Estado. Corresponde a la concepción del Derecho internacional como Derecho estatal externo este tipo de control interno que juzga de la acción externa del Estado.

He hablado de una situación de relativa madurez social, de un determinado grado de institucionalización internacional como presupuesto sociológico necesario para introducir en el orden internacional la figura del control internacional. El orden internacional y su sistema jurídico sólo tienen consistencia y efectividad como trasunto de una determinada realidad orgánica. La importancia de la organización internacional es de todos reconocida, y bien puede decirse que en ella reposa finalmente todo posible progreso del Derecho internacional, así como el de sus instituciones principales (12).

Cuando se habla del control, amén de la significación jurídica que la noción lleva en sí, la invocación de una especial situación social, que se personifica en un problema de organización, resulta a todas luces evidente. El control es un expediente social, una dimensión esencial de todo sistema de organización social, es decir, de todo orden en el que lo característico es la disciplina en la conducta de los que están comprometidos en la realización de una tarea común. El control es, al mismo tiempo, un instrumento de defensa de una legalidad y un sistema puesto al servicio de todo el proceso de racionalización del trabajo y de las conductas sociales (13).

(12) M. AGUILAR NAVARRO: «La responsabilidad internacional y la organización internacional». Primer volumen del *Recueil de Cursos* de la Escuela de Funcionarios Internacionales.

(13) G. DE LEENER: *Traité de Principes généraux de l'organisation*, tomo I, segunda ed., 1947, pág. 66 y sig.

Sociológicamente hablando, la noción del control está ubicada dentro del gran tema de la solidaridad social, de la cooperación, de la división del trabajo. El control es una medida cautelar, precautoria, que se arbitra para defender y asegurar una acción coordinada de distintos elementos sociales partícipes en una tarea que les interesa conjuntamente y a la cual sirven. Mas si prescindimos en el orden internacional de esa solidaridad tangible, si creemos que cada Estado es dueño de sus propios destinos y sólo obligado por sus propios intereses y fines, entonces la vida internacional se disuelve en una acción desordenada, anárquica, en la que cada Poder político sigue su propio camino, sin atender en absoluto al de los demás, y menos aún sin pensar en la existencia de unos fines comunes a los que todos deben servir.

El control pretende en el seno de una comunidad social activa realizar estas funciones: 1.º Velar por la defensa de la solidaridad, de los vínculos colectivos. 2.º Impedir que ningún miembro perjudique esa solidaridad ni atente al especial *status* que los demás miembros tienen como partícipes en la misma. 3.º Hacer que la citada colectividad, estimada como ente diferenciado y superior a los miembros que la integran, no actúe de espaldas a los mismos, creándose unos propios fines, en divorcio total de los que encarnan los sujetos incluidos en la colectividad. Así se explica que el control defienda a la colectividad frente a la acción incivil de ciertos miembros, proteja a los miembros contra la acción ilícita de los otros y, en última instancia, venga a defender a los partícipes contra posibles desorbitaciones de la misma comunidad, es decir, de sus órganos rectores. El punto de gravedad de la acción del control cambia según la solidez de los elementos que integran la colectividad. Cuando la fuerza de aglutinación es débil y la acción propia de la colectividad escasa, entonces quien necesita ser protegido es la comunidad, por lo cual el control gravita sobre la acción de los miembros, interesando especialmente que éstos no desconozcan los intereses de los otros, de los que veladamente es protectora la comunidad. Y digo veladamente, puesto que en esta primera fase de la integración social, siendo aún rasgo dominante el de la individualidad, en realidad la comunidad como tal no tiene relevancia propia, y sí solo como símbolo de la necesidad de no desconocer los derechos de los demás. Por eso el control es también un instrumento interindividual más bien que guardián de la colectividad como tal.

Si trasladamos todas las anteriores consideraciones al ámbito internacional, no limitándonos a la simple consideración de unos esquemas lógicos más o menos estereotipados, pero siempre un tanto alejados de la realidad histórica, resultará que el control internacional corre la misma evolución que el proceso de integración orgánica de las fuerzas internacionales. En suma, los problemas del control internacional surgen espontánea y casuísticamente en atención a las situaciones orgánicas internacionales que con carácter de concretas, de cristalizaciones sociales, se presentan.

Los más recientes estudios sobre los problemas de organización internacional europea (14) han destacado la enorme importancia que tiene el llegar a comprender la evolución histórica que ha seguido este proceso de integración. Como puntos principales de referencia, algo así como hitos que jalonan el progreso indicado, se habla de las uniones internacionales, de las comisiones fluviales y de los balbucientes ensayos de integración supranacional (15). A este despliegue de formas de socialización se corresponde fielmente la historia del control internacional.

Inicialmente el control internacional queda apuntado en el instante preciso en que se crean las primeras uniones administrativas internacionales. En todas ellas, y al margen de que consigan o no el estadio superior de la propia personificación jurídica, hay la acción de unos órganos colectivos, la existencia de una empresa común y la obligada subordinación a la misma de las conductas de los miembros de la unión. Esta especial trama de actos y de intereses reclama inmediatamente un sistema de control, al comienzo primitivo, no debidamente diferenciado de los meros procedimientos normativos, utilizados como garantía de todo acuerdo internacional. En esta etapa en realidad de lo que se trata es de impedir que ningún Estado incumpla sus obligaciones como partícipe de la unión, perjudicando con ello los derechos que a los otros corresponden. Estamos en presencia de un simple litigio interna-

(14) H. J. SCHLOCHAUER: «Die Gerichtsbarkeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl». *Archiv des Völkerrechts*, vol. III, página 385 y sigs.; AGUILAR NAVARRO: «El derecho de las organizaciones supranacionales», en el primer volumen de la *Revista del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*.

(15) C. BILFINGER: «Von politischen und nicht-politischen Recht in organisatorischen Kollektiv-Verträgen»; SCHUMAN: «Plan und Organisation der Welt». *Z. f. A. und Off.*, V, 1951, págs. 615-659.

cional, de una disputa entre Estados, que se diferencia de las clásicas, por el hecho de que ésta nace tomando como punto de referencia la situación que a los citados Estados corresponde como sujetos activos de una unión internacional concreta. Es una disputa entre asociados. Un paso superior en la evolución se alcanza cuando se supera este planteamiento interindividual, cuando la diferencia desborda el plano del litigio entre los dos Estados interesados y hace acto de presencia el interés colectivo, aun cuando éste aún sólo tenga voz y voto por la acción de los otros miembros de la unión. En este estadio, la modificación ha consistido especialmente en la participación de los terceros en la disputa, siendo terceros, al efecto, todos los incluidos como miembros de la unión. Para progresar en esta vía ya se hace necesario una cierta personificación de la entidad internacional o, lo que es igual, una marcada diferencia entre los miembros y la unión.

Las comisiones fluviales se ha dicho, especialmente con referencia a la Comisión Central del Rhin (16) y la del Danubio, que vienen a ser los antecedentes más próximos de las actuales realizaciones comunitarias europeas. Las comisiones de hecho alcanzaron una autonomía, una personificación reflejada en la posesión de unos especiales atributos de poder y de decisionalidad, así como por la existencia de un esquema orgánico bastante denso, en el cual figuran, al menos en embrión, las funciones sociales más típicas: la legislativa, especialmente en su dimensión de facultad reglamentaria; la judicial y la ejecutiva (policía administrativa y policía penal en ocasiones). Apoyadas las comisiones fluviales en este basamento social, sus facultades de intervención, de ingerencia en los asuntos de los Estados que integran la colectividad fluvial, se hace lo suficientemente intensa como para que se pueda hablar ya de formas de control un tanto perfiladas. La comisión fluvial desempeña una función de control característicamente social en todo lo concerniente a ejecución de trabajos fluviales, legislación relativa a las condiciones de tráfico, de navegabilidad, régimen fiscal y arancelario en cuanto directa o indirectamente pueda afectar al principio de libertad y trato igual respecto a la navegación. El control se presenta, en estas condiciones, como un instrumento mediante el cual la comisión fluvial supervisa y se asegura del cumplimien-

(16) W. J. M. VAN EYSINGA: *La Commission Centrale pour la Navigation du Rhin*, 1935.

to que los Estados hacen, de lo que ahora podemos comenzar a llamar el derecho interno fluvial de la comisión. Y junto a esta nueva dimensión del control siguen actuando las anteriores que examiné al referirme a las uniones administrativas. Con la cual la situación alcanzada puede resumirse en los siguientes extremos: 1.º El control es un medio por el cual se suscita el especial comportamiento de un Estado en relación con los derechos e intereses que los otros tienen como miembros de una comunidad. 2.º El control representa la especial forma de defender, por todos los signatarios del acuerdo que crea la comunidad, la observancia de los principios comunes y de organización pactados. 3.º El control constituye el instrumento por el cual la colectividad como tal, a través de sus propios órganos, y no importa que en un comienzo sean o no propiamente autónomos, internacionales, actúa sobre la conducta de los Estados que la constituyen y la realizan. De esta forma el control ha alcanzado ya tres dimensiones: 1.º Refleja la disputa entre los Estados directamente enfrentados como consecuencia de una discrepancia en cuanto al alcance y aplicación de un precepto del Tratado de unión. 2.º Simboliza la acción de todos los Estados que se sienten interesados en cualquier disputa que afecte a la aplicación y buen entendimiento del mencionado Tratado. 3.º Actualiza la voluntad de la colectividad, que opera ya como tal frente a los comportamientos de los asociados.

Cuando se ha alcanzado este orden de cosas, de hecho estamos caminando hacia formas de integración federativas o seudofederales. Este proceso federativo está ya en germen implícito en toda noción de la sociedad internacional (17), y es presupuesto indispensable para que en el terreno de los hechos se consiga una afectiva implantación de los principios genuinamente internacionales o, mejor dicho, supranacionales, aun sin excluir los típicamente internacionales (18). Las comunidades europeas actualmente vigentes son las que representan esta situación social. En ellas el control internacional adquiere una plenitud indiscutible, presenta todas las imaginables modalidades en las que puede realizarse y adopta to-

(17) VERDROSS: «Volkerrechtsgemeinschaft und Bundesstaat». R. I. T. D., vol. II, págs. 15-23.

(18) Kelsen y Scelle han insistido en la explicación del Derecho internacional partiendo de la noción federal —federalismo normativo e institucional— y de la descentralización radical.

das las técnicas y medios hasta el instante conocidos. Junto a estas comunidades europeas, una serie de agencias especializadas, de intentos de introducción de otras (me refiero especialmente a la Organización Internacional del Comercio prevista por la Carta de la Habana) han marcado el mismo ritmo y semejante progreso en cuanto a su estructuración orgánica y, por consiguiente, también en cuanto a la introducción ya madura de la noción del control internacional. Este esquema social más sólido y estructurado, es decir, institucionalizado y diferenciado, permite apuntar nuevas dimensiones en el control. La tercera dimensión, ya antes indicada al tratar de las comisiones fluviales, se hace más intensa. Surge todo un procedimiento de control administrativo, jerárquico o burocrático, en el cual se ordena la conducta de los distintos órganos que constituyen la colectividad creada. Mas como se trata ya de la existencia de una comunidad dotada de órganos autónomos, con una acción propia e independiente de la de los Estados asociados (19), puede suceder que en el ejercicio de sus poderes ocasionen perjuicios a los Estados y a los particulares, que también adquieren relevancia jurídica en el seno de estas comunidades, y que esos daños se deriven de una conducta que viola los principios de la legalidad propia de la comunidad, o que resultan de un exceso, desvío y abuso de poder. En suma, aquí el recurso se ejerce sobre los órganos de la comunidad, y muy especialmente sobre aquellos que representan en el ámbito de la misma la instancia ejecutiva por naturaleza: Alta Autoridad, Comisaría, etc. Esta nueva dimensión del control internacional en la que preocupa más últimamente, y es el que implanta en el orden internacional todo el sistema de la legalidad administrativa, con la cual nació el Derecho administrativo y el sistema de impugnación jurídica de los actos de la administración.

No puede comprenderse ni articularse el control internacional al margen de la acción ejecutiva, de la acción de gobierno, como algunos autores suelen también decir (20). La relación entre el control y la acción de gobierno es visible fácilmente. El control

(19) JAENICKE: «Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl». *A. f. A. und Off.*, V, 1952, págs. 727-788; H. MOSLER: «Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl», *ídem*, 1951, págs. 1-45.

(20) SCHELLE: «Théorie et pratique de la fonction exécutive en Droit international». *R. des C.*, tomo 55, págs. 91-201.

implica en sí ya todo un modo de situarse la función ejecutiva. Aún hay más; en el Derecho internacional son autores prestigiosos los que hablan del control como una especial forma de realizarse la función ejecutiva internacional (21). Junto a esta especial dimensión ejecutiva del control, éste siempre supondrá la acción de gobierno por la cual se controlan las conductas de los gobernados, como también, y esto es más característico, la acción de los gobernados u obligados, controlando la conducta de los gobernantes. La especial confusión que ha ofrecido, y sigue en parte presentando el control internacional, consiste en la duplicidad de comportamientos de los Estados, los cuales actúan tanto como gobernantes internacionales que como gobernados. Por eso, son los mismos Estados los que han controlado el comportamiento de los otros, los que se han preocupado por verificar el modo de ejecutar el Derecho internacional los restantes sujetos internacionales, y los que al unísono se han visto controlados.

El control aspira a ejercer una acción preventiva, cautelar, sobre los destinatarios y órganos internacionales, función que cumple verificando las posibles alteraciones, incumplimientos, destacando el hecho concreto sobre el cual habrá que juzgar más tarde. Si técnicamente hablando, y dando por supuesta una adecuada diferenciación de funciones, la acción de control se limitaría — al menos dentro de la concepción francesa— a esa acción supervisora, y correspondería ulteriormente a la actividad jurisdiccional sacar las oportunas consecuencias del hecho verificado, pasando, por último, a la función policíaca y punitiva la correspondiente sanción. Mas en el orden internacional esa diferenciación no está lograda, lo cual hace que se mezclen y confundan aspectos de control con otros ya propiamente jurisdiccionales y punitivos. Esta confusión se percibe fácilmente en una serie de convenciones internacionales, así en todo lo relativo a lucha antiesclavista, reglamentación de la prohibición de comerciar con armas en determinados lugares, combate contra comercio ilícito de licores, etc. En este terreno, la acción del control aparece íntimamente combinada con las medidas de policía internacional y la intervención jurisdiccional. Con lo cual se engloba dentro del control tanto la acción simplemente supervisora —por ejemplo el examen de papeles de a bordo, veri-

(21) VERDROSS: *Derecho internacional público*, 2.^a ed. castellana, página 155.

ficación del cargamento, etc.—, como la policía destinada a imponer medidas coercitivas —apresamiento del barco, detención del traficante, etc.—, o la finalmente jurisdiccional, que resuelve, de acuerdo a Derecho, los actos precisados por el control. Y también se mezcla el control con la acción represiva o correctora en infinidad de convenciones, que van de la azucarera de 1902 a las últimas comerciales y económicas de Breton Wood y La Habana, en las que tras verificarse la infracción contenida, se convoca al órgano representativo para que ultime al violador o, en su caso, delibere sobre las medidas a tomar.

La relación entre control y administración internacional es esencial. El progreso y la significación del control está en función del desarrollo de la administración internacional. Cuando se habla de administración internacional, y se ha querido decir tres cosas que hoy conviene diferenciar, y que de hecho y teóricamente fueron diferenciadas en torno a la discusión sobre si lo apropiado era hablar de un Derecho administrativo internacional o de un Derecho internacional administrativo (22).

Para un cierto sector de la doctrina, muy influenciado por el planteamiento típico del Derecho internacional privado, el Derecho administrativo internacional era el conjunto de normas a las que correspondía determinar el ámbito especial de aplicación de las leyes administrativas estatales. Otro grupo, acaso más numeroso, pensaba que el Derecho administrativo internacional incluía el conjunto de normas que tenían como fin propio el arbitrar una cooperación entre las distintas administraciones estatales. Era una simple misión coordinadora, una especie de relación convencional entre las diversas administraciones estatales (sirviéndose, en el caso más característico de los llamados tratados administrativos). El último grupo pensaba que el Derecho administrativo internacional tenía por misión el establecer un sistema de normas que crearan la legalidad de la administración internacional. Esta posición, que es sin duda la más progresiva, da por supuesta la existencia de una maquinaria internacional administrativa, y trata de fijar las normas jurídicas por las cuales ésta funciona. En la actualidad

(22) BORSI: «Carattere ed oggetto del Diritto Amministrativo Internazionale». *Riv.*, 1912, págs. 368-397; NEGULESCO: *R. des C.*, tomo 51, página 594; GASCÓN Y MARÍN: *R. des C.*, tomo 34, pág. 6 y sigs.; RAPISARDI-MIRABELLI: *Il Diritto Internazionale Amministrativo*, 1939, pág. 8 y sigs.

puede afirmarse que subsisten las tres dimensiones que he apuntado. Así se explica que incluso ciertos especialistas del Derecho internacional privado incluyan en el objeto de la citada disciplina normas de colisión sobre actos y normas administrativas.

La última caracterización de la administración internacional se ha cristalizado en campos muy concretos, especialmente en materia de mandatos internacionales y en la lucha contra el comercio de drogas ilícitas. Los internacionalistas más prestigiosos han considerado necesario hablar de los mandatos, hoy de los fideicomisos, como ejemplo y símbolo de una verdadera acción administrativa internacional. Los expertos en materia de drogas no han ocultado que todo el régimen jurídico que arranca de los acuerdos de La Haya para culminar en el proyecto integrador de la O. N. U., representa una maquinaria administrativa internacional perfectamente trabada. Fijándonos en la lucha contra el comercio ilícito de drogas, podemos percibir cómo el control queda arraigado dentro de una acción administrativa internacional, dentro de la cual actúa al unísono con la acción gubernativa (proyecto de planificación e internacionalización del cultivo y producción de drogas) así como con la función estrictamente penal (convención de 1936).

II. LA NOCIÓN DEL CONTROL Y LA POSITIVIDAD DEL DERECHO INTERNACIONAL

Siempre ha sido de actualidad la discusión en torno de la noción de la positividad. Lo fué en grado sumo entre los clásicos, en su intento de deslindar el ámbito del Derecho natural y del Derecho de gentes, estimado éste como Derecho positivo. Sobre la positividad se trenzó toda la doctrina del positivismo jurídico, un tanto peculiar y diferente del positivismo sociológico. Ultimamente con el eclipse de las viejas doctrinas voluntaristas y el peligro que entraña el monismo sociológico, de nuevo se ha convertido en problema cardinal el de la positividad (23).

Resulta totalmente certera la afirmación de Ago de crítica frente a los que reducen la positividad a un simple modo de produc-

(23) R. AGO: «Derecho positivo y Derecho internacional». *R. E. D. I.*, IX, vol. III, págs. 579-658. (Artículo publicado en otras revistas, como *American Journal*, *Archiv des Völkerrechts*, *Comunicazioni e Studi*, etc.)

ción jurídica, en el que todo se explica en virtud de la interdependencia que unas normas tienen respecto de otras, en el hecho de que el nacimiento de una norma sólo es factible en función de su derivación de otra norma superior. Frente a esta noción de la positividad en la que lo decisivo es el procedimiento derivativo de obtención de normas, Ago nos habla de una positividad caracterizada por la acción de la norma sobre la conducta, al margen de cuál sea el cauce por el cual esa norma ha surgido. Ago califica a este sector jurídico con el término de Derecho espontáneo. Dejemos de lado si es totalmente correcto este concepto o si acaso contiene ciertas imprecisiones, como cree advertir Kunz (24). Pero siempre será digno de encomio el esfuerzo destinado a explicarse la positividad en relación con la especial manera de influir y condicionar el comportamiento humano un sistema de normas. Llevado el tema a estos términos, el problema de la efectiva conducta de los sujetos, el saber cuál es la real aplicación y observancia del Derecho internacional, su acción social, resulta un elemento esencial para calificar su positividad.

La positividad del Derecho internacional nos emplaza ante estas interrogantes: 1.º ¿Cuál es la validez del Derecho internacional frente al Estado? 2.º ¿De qué forma el Estado procede a ejecutar y cumplir el Derecho internacional? 3.º ¿Qué especiales garantías existen en cuanto al cumplimiento de los Tratados internacionales? 4.º ¿De qué forma se verifica el control de aplicación en los Tratados colectivos y de organización?

La primera cuestión planteada supone dejar bien establecida la relación entre Derecho internacional y Derecho interno, soberanía y competencia. El Estado, se ha dicho una y mil veces, es el principal ejecutor y cumplidor del Derecho internacional. Para que el Estado pueda cumplir con el Derecho internacional tiene que acondicionar su Derecho interno, situarse de modo que a través de él se procede a esa realización del Derecho internacional. Hay una supeditación del Derecho interno respecto del Derecho internacional, al menos en el sentido de que el Derecho interno tiene que servir al cumplimiento del Derecho internacional, y que el Estado queda obligado a disponer que todo su orden jurídico, comenzando por su propia constitución, su organización política y

(24) KUNZ: «Ago's Theory of a "Spontaneous" International Law». A. J., enero 1958, pág. 85.

funcional esté en debidas condiciones para permitirle cumplir sus obligaciones internacionales. Esta subordinación queda afianzada por medio de la Responsabilidad internacional del Estado, por la imposibilidad de alegar circunstancias derivadas de su orden constitucional e interno como disculpa del incumplimiento de preceptos internacionales.

La relación entre soberanía y competencia es difícil de establecer. Ya he indicado que soy contrario de las soluciones unilaterales, de los radicalismos que van en contra de la realidad. Lo cierto es que no puede reducirse la acción, el protagonismo, la libertad e independencia del Estado, esgrimiendo la simple noción de la soberanía, fenómeno fundamentalmente político, histórico y propiamente doméstico. Tampoco es constructivo ni real el pretender eliminar completamente del ámbito del Derecho internacional el principio de la soberanía, limitándose a sustituirla por la noción de la competencia. Para mí, tanto la soberanía como la competencia tienen sus propios campos de acción. La soberanía es una realidad política e histórica que nace en virtud de un proceso fáctico propio, que se adquiere y no se concede. Esta soberanía representa una condición de hecho, una madurez social y política que confiere a la comunidad que la posee el título para reclamar y exigir del orden internacional un especial reconocimiento de su personalidad. Cuando el Derecho internacional se limita a constatar la existencia de una comunidad políticamente soberana, entonces procede inmediatamente a traducir en categorías jurídicas esa realidad, y se habla de la competencia del Estado. En la comunidad políticamente soberana, la competencia es la secuela jurídica de la propia soberanía. Mas el Derecho y el orden internacional pueden conceder competencia a entes que no tienen propiamente soberanía; en este caso es la norma jurídica la que confiere, atribuye la competencia y, por lo mismo, esa competencia llega hasta donde el Derecho internacional estima necesario. Así podríamos explicarnos cómo los Estados soberanos son los sujetos internacionales plenos y normales, en tanto que los restantes grupos sólo son sujetos internacionales relativos, parciales. La competencia es la traducción en el ámbito del Derecho internacional de la soberanía política. Lo que equivale a decir que la soberanía se ve absorbida, asimilada y al servicio, como supuesto y soporte que es, de la competencia internacional del Estado. La

competencia es, permítaseme la expresión, la soberanía encauzada y domesticada por el Derecho internacional.

Según sea el grado de domesticación de la soberanía, su conversión en competencia, así será el grado de positividad que alcance el Derecho internacional. El control internacional, en su forma más pura, que es el control en el ejercicio de competencias, tiene precisamente la misión de verificar esa subordinación de la soberanía a la noción de la competencia.

Hablando de las formas de cumplimiento del Derecho internacional, la doctrina ha presentado como lógicamente posibles las siguientes soluciones: 1.º El Derecho internacional es cumplido según el arbitrio y libre discrecionalidad del Estado. 2.º El Derecho internacional es cumplido por el Estado, pero el orden internacional arbitra un procedimiento para saber de qué modo el Estado ha actuado. 3.º Es el mismo orden internacional el que utilizando órganos *ad hoc* procede directamente a ejecutar el Derecho internacional. La primera solución reduciría el orden internacional a una simple anarquía de poderes políticos. La última solución implicaría la creación de un Gobierno mundial. Sólo la segunda se concuerda con la noción de una sociedad internacional entendida como comunidad de comunidades. El control se puede dar en las tres soluciones. El control, en el primer supuesto, es simple autodisciplina, control autoconstitucional. En el segundo caso es el control actualmente practicado en el Derecho internacional, y que se corresponde con la noción francesa del control como supervisión, examen del modo de ejecutar otros sus obligaciones. En el último caso, el control es más bien una acción administrativa internacional directa, y si existe control sería al modo inglés o pensado como control entre los mismos órganos de la administración internacional o en favor de los sujetos frente a la acción de gobierno de la comunidad.

El positivismo voluntarista vió en el acuerdo, en el contrato, en suma, en el concierto de voluntades, la verdadera fuente de toda norma internacional. Ese monopolio del acuerdo se deducía o venía a ser impuesto por el carácter paritario de la sociedad internacional (25). Dentro de esta concepción en la cual sólo cabe hablar de un Derecho internacional relativo, particular, el deter-

(25) PERASSI: *Diritto Internazionale Pubblico*, págs. 6 y sigs.

minar las garantías que se adicionan al Tratado para asegurar su cumplimiento tiene marcada importancia.

No se trata de descender al problema, excesivamente conocido y estudiado, del fundamento de obligatoriedad de los tratados, de la razón que nos explica su vigencia y observancia. De lo que se trata, en este momento, es de concretar los medios de los que el Derecho, tanto internacional como interno, se vale para asegurar la ejecución de los tratados. Existe un principio general al que después hay que servir, tratándole de darle adecuada realidad por medios jurídicos distintos. El principio se formula en estos términos: El Estado al concluir un tratado tiene la obligación de proceder a su cumplimiento, ordenando las cosas de manera que tal cumplimiento se haga efectivo. La conducta contraria del Estado, a no ser que esté jurídicamente justificada, representa un acto ilícito internacional que ocasiona la correspondiente responsabilidad internacional. Para evitar las consecuencias onerosas que supone la inculpación hecha al Estado por un acto ilícito, éste tiene sumo cuidado de arbitrar las medidas oportunas para escapar de tal coyuntura. De este modo nos encontramos con dos tipos de intereses coincidentes que abundan en la necesidad de que se cumpla el tratado; me refiero al interés del Estado cumplidor, obligado a cumplir, y el de la comunidad internacional.

Trataremos de ahondar en este sentido para ir explicándonos de qué forma se ha procedido a garantizar y asegurar el cumplimiento del tratado, y así tendremos ocasión de volver a comprobar la interpenetración de planos; quiero decir la concurrencia del control con dimensiones jurisdiccionales y típicamente ejecutivas y sancionadoras.

En un principio es el mismo Estado interesado, por ser el beneficiario de las estipulaciones del tratado, el que toma las medidas oportunas para garantizar su cumplimiento. A este período histórico y teórico se corresponde el problema de las llamadas específicamente «garantías o sanciones al cumplimiento de los tratados» (26). Estas garantías han sido históricamente muy diversas y han seguido el mismo proceso que el experimentado por el principio *pacta sunt servanda*. Existe un período histórico en el que las garantías morales, religiosas son las dominantes. Es la misma fase en la cual el principio *pacta sunt servanda* se apoya igual-

(26) S. WILD: «Treaty Sanctions». A. J. 1932, págs. 488 y sigs.

mente en consideraciones religiosas y éticas (27). Más tarde, y aun dentro de los períodos históricamente muy rebasados, se utilizan medios coercitivos típicamente unilaterales como el rehén, las ocupaciones territoriales temporales, la prenda sobre ciertos bienes, etc. Un poco más avanzado el proceso, y percibimos ya formas de fianza o, lo que es lo mismo, terceros Estados vienen a intervenir saliendo como garantes del cumplimiento del tratado. Hasta que llegamos a un momento final, en el cual la comunidad internacional, como tal, actúa solidariamente para imponer la observancia del tratado, persuadida de que la seguridad colectiva no es realizable de no adoptar una acción común de defensa de la legalidad, y ésta reclama, en primer lugar, el cumplimiento de las obligaciones internacionales convencionales, pues al no quedar firmemente establecido tal postulado, las restantes obligaciones de asistencia frente a la agresión, recurso a los medios pacíficos de solución de las diferencias internacionales, etc., no tienen virtualidad alguna, ya que ellas mismas son obligaciones de un acuerdo internacional previo, del cual todas derivan.

Del Estado o Estados directamente interesados en el cumplimiento del tratado, pasando por la intervención de los terceros hasta culminar en la acción protectora de la comunidad internacional, se ha recorrido un largo camino que marca la evolución de la organización internacional.

La misma estructura del tratado internacional ha ido acoplándose de acuerdo a esa trayectoria antes señalada. En un determinado momento, se incluye en el tratado una cláusula general, cláusula de estilo, por la que se determinan dos cosas: 1.º El Estado tomará todas las medidas necesarias para dar ejecución al tratado. 2.º El Estado no hará nada, ni concluirá ningún otro acuerdo que venga a invalidar el presente (28). Esta cláusula se limita a cristalizar en un precepto convencional la especial forma de entender la relación entre el Derecho internacional y el interno, y la constatación reproducida, según la cual el Estado es el ejecutor del Derecho internacional por medios de su ordenamiento doméstico.

Esa cláusula de estilo se perfecciona y adopta nuevas dimensiones cuando se establece que el Estado no solamente tomara las

(27) B. TAUBE: «Inviolabilité des Traités». *R. des C.*, tomo 36, páginas 295-389.

(28) KELSEN: *Principles of International Law*, págs. 361 y sigs.

medidas legislativas necesarias para dar cumplimiento al tratado, sino cualquier otra de naturaleza reglamentaria que sea indispensable, o de cualquier género que sea. Hasta este momento el Estado sigue siendo decisor y sumo responsable del cumplimiento del tratado, pero sin dejar abierto horizonte alguno por el que se perfila la acción garantizadora de otros sujetos internacionales. El Rubicón se traspasa, deja ya el Estado de ser juez y árbitro de su propia conducta, de los medios que ha estimado oportunos para garantizar la observancia del tratado y hacer acto de presencia el control internacional. El cambio se opera en el mismo instante en que se obliga al Estado a comunicar a los demás contratantes todas las medidas que ha tomado para dar cumplimiento al tratado. Estamos ya en presencia del llamado control de información, que es una de las primeras modalidades que ofrece el control internacional. Esa información consiste en poner en conocimiento de los otros Estados las disposiciones legales, administrativas, etc., tomadas para ejecutar el tratado. Un poco más y la información no se limita a los textos, a las disposiciones, sino que alcanza al resultado obtenido mediante todos estos medios. Frente a los textos, y especialmente a los resultados, se abre una nueva modalidad del control. De ahora en adelante se discutirá la información comunicada, se interrogará sobre otros puntos, se criticará, se pedirán ampliaciones, aclaraciones, se insinuarán rectificaciones, etcétera. Con este paso se está en condiciones de esgrimir dos nuevos elementos: la crítica y la publicidad.

Junto a estas disposiciones típicamente de control, se advierten otras que exceden del ámbito del control, y que frecuentemente se confunden con él por el simple hecho de que tienen asimismo una finalidad garantizadora. Me refiero a ciertas normas compromisorias que establecen el procedimiento de recurrir al arbitraje o a la decisión jurisdiccional internacional para dirimir cualquier diferencia que pueda derivarse de la interpretación y correcta aplicación del tratado. Esta cláusula, que se hace general después de 1919, y que acompaña muy especialmente a los acuerdos de minorías, de mandatos (29), como también a las distintas constituciones creadoras de uniones internacionales, hoy de numerosas agencias especializadas, etc., representa la intervención jurisdiccional encaminada a cumplir una función típicamente jurisdic-

(29) FEINBERG: *R. des C.*, tomo 59, págs. 682 y sigs.

cional: precisar el alcance y relevancia jurídica en una situación en la que no existe certidumbre por haber un litigio, y al mismo tiempo actúa como instrumento que facilita el control o que constituye un medio de control (el llamado control judicial de las actividades internacionales que es la fórmula más pura dentro de la legalidad administrativa).

No se limita la técnica de los tratados a registrar todas estas innovaciones, sino que procede a instaurar otras. Ahora me refiero a las facultades de recomendación, que surgen al aceptar la discusión de la información que el Estado suministra para poner en conocimiento de los demás las medidas dispuestas para ejecutar el tratado. Estas recomendaciones pueden aspirar a tener una cierta obligatoriedad, un efecto vinculante, y entonces estamos en presencia del control entendido a la manera inglesa (30), que representa el germen de una función por lo menos cuasi legislativa. Si estas recomendaciones no se limitan a señalar las nuevas orientaciones a las que deberá ajustarse el Estado para hacer más real el cumplimiento de sus obligaciones convencionales, sino que pretenden poner fin a una situación que se estima inadecuada, entonces estamos ya en presencia de una función sancionadora, penal y ejecutiva.

Hay un aspecto que me interesa destacar ahora, aun cuando por la manera de abordarle merezca ciertas censuras, ya que se trata de una versión un tanto herética de un problema secular. Me refiero a la transformación del tratado en ley interna y su especial significación para la garantía del mismo.

No es momento de proceder al examen de lo que significa en el Derecho internacional, y muy especialmente en el estudio de los tratados, la teoría de la necesaria transformación del tratado en ley interna. Lo que sí me interesa ahora es averiguar si con este procedimiento no se ha tratado de crear un tipo de control que indirectamente ha venido a servir de medio garantizador del tratado mismo.

Hay autores que han indicado que un tratado no ha sido ultimado, no está realmente concluido hasta el momento en que se produce la citada transformación por medio del acto de promul-

(30) KOPELMANAS: Ob. cit., pág. 63; GUGGENHEIM: *Traité de Droit International Public*, vol. II, pág. 285.

gación correspondiente (31). Sin adentrarnos en esta posición, que ciertamente no es la que viene a dominar, sí podemos afirmar con más consistencia que son muchos los internacionalistas que proclaman que la primera obligación que asume un Estado después de haber ratificado, o aceptado el tratado (según el tratado a que nos refiramos) es la de proceder a su promulgación y publicación. Con lo cual ya queda, al margen de toda discusión, establecidas la obligatoriedad del Tratado respecto de los individuos (obligatoriedad y también titularidad de los derechos que el individuo puede derivar del tratado) y con referencia a los tribunales internos.

Aceptaré, estimándolo como un dato real, que corresponde a una situación histórica (32), esa técnica de la transformación. Sobre tal supuesto voy a intentar buscar alguna razón que justifique la valoración de la transformación como un medio rudimentario, si se quiere, de control.

El mismo Lauterpach ha reconocido que la necesaria transformación responde a unas especiales exigencias constitucionales creadas en virtud de una peculiar coyuntura política y constitucional. Cuando el poder ejecutivo era el único que participaba en la negociación diplomática, en la firma y conclusión de los tratados, fué lógico que en defensa de la soberanía nacional y de los intereses individuales se arbitrara una fórmula que pudiera conceder un cierto control sobre la citada actividad. Así surge la necesidad de ratificar los tratados y, con ella, la necesidad de transformarlos en ley interna. Esta última secuela deriva de otro principio que sólo se explica en virtud de una situación política. Las primeras reivindicaciones demoliberales trataron de garantizar al individuo de que no estaría sometido a especiales obligaciones, a no ser previa la correspondiente aprobación de una ley por la Asamblea. Sólo por medio de la ley podían crearse nuevas obligaciones sobre los individuos, especialmente en materia fiscal. A este orden de preocupaciones corresponde el requisito de la transformación y no sólo a las exigencias técnicas derivadas de la doctrina dualista, de la indispensable recepción de las normas.

(31) Q. WRIGHT: «The Legal nature of Treaties». A. J., 1916, página 710; W. KAUFMANN: *Die Rechtskraft des Internationalen Rechts und das Verhältnisse des Staatsorgans zu demselben*, 1899, pág. 31 y sigs.

(32) KELSEN, ob. cit., pág. 351 y sigs.; LAUTERPACHT: *Is International Law a part of the Law of England?*, 1919, págs. 23 y sigs.

Cuando surgen nuevas entidades protectoras del hombre, me refiero ahora especialmente a la Organización internacional del Trabajo, como puedo referirme igualmente a la protección de los derechos del hombre en virtud del procedimiento que completa la carta de la libertad de Roma, entonces el principio de la necesaria ratificación, como el de la obligada transformación, dejan de tener razón histórica. Esto explica que se sustituya la ratificación por la aceptación y que no se haga indispensable la transformación, la cual quedaría más bien reducida a una simple fórmula de publicidad de constatación.

Los tratados bilaterales y bipartitos, aquellos de los que se dijo que simbolizaban la presencia del contrato en el Derecho internacional, han sido superados por los tratados multilaterales, colectivos o también en muchos casos tratados de organización. No es que yo intente ahora esgrimir este hecho para terciar de nuevo —y el tema vuelve a ser de máxima actualidad— en la disputa sobre la naturaleza contractual o no del tratado (33). Lo invoco exclusivamente como punto de referencia que pueda explicarnos la consecución de etapas y realizaciones más maduras en cuanto a la institucionalización internacional y, por ende, con referencia al control. Ha sido precisamente al tratarse de la creación de especiales recursos judiciales para controlar la actividad administrativa de las nuevas organizaciones y autoridades internacionales (34) cuando se ha puesto bien de relieve la genealogía del problema. Estos recursos, o controles judiciales, marcan un paso más, pero dentro de una idéntica línea evolutiva, con relación al sistema de garantía y de impugnación, así como de anulabilidad, de los tratados colectivos. Cuando se ha llegado a la conclusión de que en un tratado colectivo todos estaban interesados en la defensa del mismo, se ha permitido trazar la línea de partida que nos pondrá en camino de alcanzar la noción de la legalidad que hay que defender por medio de toda suerte de controles. Así, al establecerse la C. E. C. A., el Mercado común, el Euratom, es la defensa de la legalidad la misión especialmente encomendada al Tribunal internacional instituido, pero esa misma defensa de la legalidad también corresponde, con medios distin-

(33) BALLADORE PALLIERI: «La formation des Traités dans la Pratique internationale contemporaine». *R. des C.*, tomo 74, págs. 470 y sigs.

(34) WENGLER: *Annuaire* 1954, I, págs. 265 y sigs.

tos, a todos los demás elementos constitutivos de la organización creada. El control adquiere entonces sus propias dimensiones y sirve para defender la legalidad, para garantizar la seguridad jurídica y, con ella, los derechos de todos los que participan en la vida de la comunidad (35).

III. EL CONTROL INTERNACIONAL Y SU DIMENSIÓN SUBJETIVA

En el apartado anterior he intentado poner a contribución de un nuevo modo de entender la positividad la teoría del control internacional. Lo he hecho tomando como punto de referencia la articulación de todo un sistema dedicado a facilitar la observancia de las normas convencionales, de hacer más real la información de la conducta del hombre por la norma. Esta versión de las cosas se apoya en la creencia de que si los hombres espontáneamente adoptan una conducta, y en virtud de esa conducta, procediendo por inducción, se constata la existencia de una norma que se califica de espontánea por no derivar de otra por simple deducción; en esta forma de comportamiento social hay todo un mundo de circunstancias condicionantes, pues de lo contrario la espontaneidad carecería de alcance normativo, sería simple producto de un que-hacer socialmente inexplicable (con la consiguiente falsedad de querer disociar las conductas de los grupos del medio social) y entre éstas naturalmente que figuran las propiamente orgánicas, institucionales, el modo de situarse las fuerzas sociales y de actuar las instituciones jurídicas. Esto es lo que para mí significa el control y la legalidad administrativa. El hombre, al encontrarse emplazado en el mundo de los fenómenos extranacionales, al establecer contacto con organismos internacionales, se encuentra en un nuevo medio social y humano, y dentro de él comienza a vivir y sentir de manera distinta, con lo cual sus conductas, aun las más espontáneas, son, en última instancia, el resultado de esa transformación operada en su mundo (aquí empleamos el concepto en su acepción estrictamente orteguiana).

Subjetivamente hablando, es decir, refiriéndome al medio y a los titulares activos y pasivos del control, podemos señalar estas posiciones: 1.^a El control se realiza dentro del Estado y se habla

(35) SCHLOCHAUER, ob. cit.

de control constitucional. 2.^a El control se realiza por encima del Estado y se habla de control internacional. En esta última modalidad el control puede adoptar tres variantes: a) El Derecho internacional, a través de la responsabilidad internacional procede a controlar la conducta del Estado. b) Dentro de las organizaciones internacionales se arbitra un control entre los mismos órganos que las componen, con lo cual se defiende la legalidad y los derechos de los Estados. c) Se procede a crear unos órganos especiales que controlan la actividad de la comunidad internacional, al mismo tiempo que ponen al alcance de los sujetos interesados el sistema de recurso en el que se cristaliza su poder de impugnación de los actos administrativos internacionales.

Después de 1919 e íntimamente ligado con el espíritu internacional creado en torno del «Sistema ginebrino», se hizo frecuente hablar del Derecho constitucional internacional. Generalmente la materia venía a ser tratada por constitucionalistas (muy influenciados en este terreno por la labor incesante del profesor Mirkine de Guertzvitch), pero no faltaban cultivadores de otras disciplinas (así penalistas) que desde sus campos respectivos aspirasen a aportar datos en la elaboración del llamado Derecho constitucional internacional.

Bien examinado el problema de la relación entre el Derecho internacional y el Derecho interno, se percibe claramente cuál puede ser el alcance de esa nueva disciplina científica que antes cité. Si la sociedad internacional es una comunidad de comunidades, si sus sujetos primarios son los Estados, a los cuales habrá siempre que caracterizar teniendo muy en cuenta su autodeterminación, la posesión de la tan mencionada soberanía política, si la relación internacional se trenza sobre la base de una relación paritaria, si en el mayor número de casos las obligaciones reposan sobre un concierto de voluntades, de acuerdos, si aún seguimos afirmando que la ejecución de las sentencias internacionales corresponde a los mismos Estados interesados (36), ¿qué de extraño tiene que el proceso constitucional, todo sistema destinado a controlar la acción del Estado desde dentro adquiera una importancia extraordinaria?

Las doctrinas sobre la relación entre el Derecho interno e

(36) ROSENNE: «L'execution et la mise en vigueur des decisions de la Cour Internationale de Justice». R. G. D. I. P., 1953, pág. 54.

internacional de hecho han cambiado enormemente sus supuestos y sus soluciones, pero sigue siendo válida esta doble afirmación: 1.º La estructura política, constitucional del Estado, influye, determina en gran medida el comportamiento internacional del mismo (37). 2.º Seguirá siendo la Constitución estatal un instrumento esencialísimo en la canalización y condicionamiento de las conductas estatales.

El proceso último, que ha sido debidamente calificado por más de un ilustre constitucionalista con la feliz expresión de «creciente internacionalización de la constitución del Derecho constitucional», arroja un saldo favorable a la prioridad del Derecho internacional (38). Esa internacionalización se ha operado, como sucedió a partir de 1919, debido en gran parte a la influencia de las doctrinas pacifistas que en esperada reacción ante los sufrimientos soportados por los pueblos como secuela de las aventuras bélicas, querían asegurarse contra toda política belicista partiendo de la misma estructuración del Estado, elevando el principio de base moral que era, sin duda, el expuesto por Jellinek y otros, al hablar de la autodeterminación, al rango de ordenación institucional positiva. El Estado de Derecho había nacido, dentro de la doctrina germánica a finales del XIX desde el preciso instante que se declaró la necesaria sumisión del Estado al orden jurídico establecido por la propia constitución. Un paso más en este orden de realizaciones y la legalidad internacional tenía que arrancar igualmente del plano constitucional interno.

Todas las medidas tomadas por las constituciones para asegurar que el Estado, generalmente el poder ejecutivo, cumpliera una política internacional de alcance hondamente pacifista, viene a contribuir, en última instancia, a establecer un control internacional, si no por la fuente normativa, los medios utilizados, sí al menos por los resultados conseguidos. No debe olvidarse que inicialmente el control —buen ejemplo del aserto lo encontramos en materia de drogas— fué ante todo el tomado internamente dentro del mismo Estado.

De las formas que puede presentar el control propiamente in-

(37) BURDEAU: «Régimes politiques et communauté internationale». *R. G. D. I. P.*, 1953, págs. 521-531.

(38) P. DE VISSCHER: «Les tendances Internationales des Constitutions Modernes». *R. des C.*, tomo 80, págs. 511-577.

ternacional, las que ahora me interesan más son las dos últimas, es decir, el control dentro de la acción de los órganos internacionales que forman una institución internacional concreta (asistencias financieras establecidas por la Sociedad de las Naciones en beneficio de Austria y de Hungría, Organización Internacional del Trabajo, especialmente después de su reorganización de 1946) y la organización del control en el seno de las recién establecidas comunidades funcionales europeas.

La existencia de esas instituciones, institutos, etc., ha supuesto la creación de toda una maquinaria orgánica en la cual participan órganos distintos a los que se atribuyen funciones y competencias diferentes. En la realización de su cometido se ha hecho indispensable imponer una disciplina, una jerarquización de tareas y facultades y así ha surgido una función de control interno (por actuarse en el seno mismo de la organización) y administrativo o de gestión, por recaer en la acción de los órganos mismos. En las asistencias financieras de la Sociedad de las Naciones existía un germen de organización del cual eran los elementos sustanciales el Consejo ejecutivo de la Sociedad de las Naciones, el Comité de control y el comisario general. Dentro de este sistema se establecían recursos en favor del Estado asistido, de los mismos Estados garantizadores del empréstito y del Comité contra actos del comisario general. Era una expresa admisión de la impugnación de los actos administrativos realizados por el comisario que se sustanciaba ante un órgano, el Consejo de la Sociedad de las Naciones, que al mismo tiempo estaba incluido en el esquema orgánico de las citadas asistencias. Otro tanto sucede dentro de la actual Organización Internacional del Trabajo con el recurso establecido para controlar la conducta del director general.

En la otra versión del control internacional, cuando estamos ya ante las comunidades funcionales europeas, junto al que yo califico de control de gestión, y al cual después me referiré, existe toda una amplia gama de recursos y de formas de control dentro de la cual quedan protegidos los Estados, los particulares (individuos y asociaciones, sindicatos, etc.), frente a los actos de la Alta Autoridad. Sin que por ello no se den otras formas de recursos en las que serán protagonistas el Consejo, la Asamblea y la misma Alta Autoridad. En este orden de cosas el control presenta tres dimensiones como medio de supervisar y posibilitar la gestión administrativa; como cauce burocrático, administrativo que defiende el

principio de legalidad y distribución de funciones dentro de la misma administración, como defensa constitucional o control de constitucionalidad.

IV. LA EVOLUCIÓN DE CONTROL INTERNACIONAL Y EL CAMBIO DE LAS ESTRUCTURAS SOCIALES INTERNACIONALES

Desde el comienzo de este ensayo he intentado venir subrayando la enorme importancia que concedo al grado de madurez institucional que pueda alcanzar la sociedad internacional. De no existir una determinada solidez y consistencia institucional, resultan baldíos todos los esfuerzos que se proponen como meta a lograr la defensa de la paz merced a una política constante de cooperación administrativa, de acción ininterrumpida de unos servicios públicos internacionales.

El profesor Rapisardi-Mirabelli acertaba evidentemente al declarar que el exiguo estudio y estructuración del control internacional era debido fundamentalmente a la imperfección de la administración internacional (39). El hecho es cierto. No obstante, esa imperfección tiene una raíz más profunda, que no es otra que el primitivismo de la organización internacional, el dominio de una mentalidad aun chauvinista en cuanto a las posibilidades funcionales del Estado.

Plenamente persuadido de la veracidad del principio antes expuesto, he creído siempre que la evolución del control internacional estaba, en última instancia, trazado por el progreso experimentado en la tarea de crear una verdadera y eficiente organización internacional. Lo que supone un cambio radical en las estructuras sociales, en el marco de las fuerzas sociales y políticas operantes.

En los trabajos muy logrados de Kaasic, Berthout, Bernath, Kopelmanas, Scelle, etc., se recoge esta apreciación, de la que ellos han sido los pioneros. Si en el curso de Kopelmanas no se llega jurídicamente a las últimas consecuencias del planteamiento, es, sin duda, debido a que Kopelmanas, al igual que Scelle, que-

(39) M. AGUILAR NAVARRO: *La Responsabilidad internacional y el Derecho internacional*. Sevilla, 1956. M. Aguilar Navarro, artículo citado en nota 1.

daba prisionero de las fórmulas transaccionales impuestas por el principio básico del desdoblamiento funcional. Todo el esquema del desdoblamiento funcional planea sobre la temática de Kopelmanas, y no sólo explica la primera fórmula de las cuatro por él estudiadas, del control, sino que está presente, implicándolas, en las restantes. Desde esta especial perspectiva del desdoblamiento funcional no resultaba siempre fácil plantearse todos los matices del control internacional. Kopelmanas evidentemente que ha captado la posibilidad ya en la época de su curso fehacientemente presentida, de formas más o menos supranacionales que influirían decisivamente en nuestro tema. Mas Kopelmanas, al tratar del control atómico, del control en materia de comunicaciones, intercambios comerciales, etc., ha pensado que en las citadas esferas de actividad el control se presentaría bajo la forma de la gestión administrativa directa. En este punto radica mi reserva. Ciertamente que un jurista de la solidez científica y técnica como es Kopelmanas no puede desconocer hasta qué punto son, o deben ser, cosas distintas el control y la gestión directa. Esta distinción no es muy difícil de trazar dentro de la técnica administrativa, especialmente en la francesa. Si Kopelmanas sigue incluyendo la gestión directa administrativa como una modalidad del control, responde a una especial manera, que es la clásica, de plantearse el problema del control en el orden internacional. Para Kopelmanas, como para todos los que han estudiado hasta la creación de la C. E. C. A. el control internacional, la finalidad de la institución no era otra que la de defenderse contra las desviaciones e infracciones cometidas por los Estados. El control pesaba y se aplicaba a la actividad estatal. Pensado el control como garantía de la comunidad internacional frente a los Estados, todo el problema radicaba en saber qué grado de intervención permitiría la soberanía del Estado y qué garantías serían necesarias para confiar en el adecuado comportamiento del Estado. Tratándose de una materia tan vidriosa como la del control atómico, donde el problema psíquico y estratégico constituye el basamento de la actual disputa política que enfrenta al Este con el Occidente, el conseguir la necesaria confianza de que el desarme atómico dispuesto sería efectivo y cumplido por ambas partes, exigía medidas de seguridad más definitivas, que sólo así, se pensó, podían lograrse estableciendo una administración internacional de las materias fisibles (más o menos como se ha hecho concediendo el monopolio de las mismas al

Euratom). Obedeciendo a estas consideraciones, resulta a todas luces comprensible ver esa gestión administrativa directa como problema de control. Mas si estimamos el control como actividad desplegada para comprobar el efectivo comportamiento de los obligados a administrar, gestionar, etc., resulta claro que el control es una actividad subordinada, supletoria, indirecta y jamás de auténtica gestión. El control vigila y encauza la gestión, sin sustituirla, y esto es aún más claro cuando se trata de las formas judiciales de control. Aceptada la noción de la gestión directa, llegado el momento de crear una planificación internacional de todo el proceso relativo a las drogas, cuando estamos en presencia de una total internacionalización de la actividad en cuestión, el control no se confunde con la gestión internacionalista, sino que ha de procurar actuar precisamente sobre los órganos internacionales que realizan esa gestión. Si todo el proceso atómico queda internacionalizado, desde la propiedad de los yacimientos hasta el último eslabón de la industrialización, los órganos encargados de esa administración, de esa gestión, tendrán que ser controlados por otros órganos. En este caso el control ya no se dirige a juzgar del comportamiento de los Estados si no de los órganos internacionales responsables de la gestión atómica. Esto ha quedado perfectamente claro dentro del sistema del Euratom, y con menos vigor al crearse la agencia internacional atómica.

Ha sido el cambio de estructuras sociales internacionales lo que ha permitido introducir esta nueva temática y modulación del control internacional. Esa misma modificación de las estructuras internacionales explica que otras formas del control internacional hayan experimentado hondas transformaciones, no tanto en el mecanismo como en la finalidad perseguida. Me refiero fundamentalmente a la información y publicidad como instrumentos de control. Antes de alcanzar la cima de madurez administrativa que se percibe en las últimas comunidades funcionales europeas, la información y la publicidad eran los instrumentos óptimos para conseguir controlar la conducta de los Estados, los que al someter la información de las medidas destinadas a dar cumplimiento de sus compromisos internacionales, así como al aceptar la discusión de tales informes y la eventual publicación del debate y de algunas de las conclusiones, se sometían a un proceso un tanto disciplinador y coercitivo. En las comunidades funcionales europeas, la información, al igual que la publicidad, tienen, junto a esa función de

auténtico control, ejercido ahora sobre los órganos ejecutivos de las nuevas comunidades, un efecto de gestión y constituye una medida de técnica social con la cual esos órganos ejecutivos de las comunidades europeas se informan del modo de actuar las empresas privadas, los particulares, los Estados, etc., en el cumplimiento de las actividades económicas y técnicas que se les señalan, al igual que en ocasiones pueden servir como de material preparatorio sobre el cual se elevarán los nuevos proyectos y decisiones de las comunidades. De este modo la información sirve como medida propia de control, en tanto que en otros supuestos es instrumento incluido en el sistema de gestión administrativa internacional.

Estas alteraciones experimentadas en la estructura social internacional son las que han de considerarse como condicionantes de la evolución acaecida en las formas en que se cristaliza la articulación y regulación del control internacional. Tema éste clásico y que constituye una de las aportaciones más logradas de la obra de Kaasic.

Sin pretensiones de agotar el tema, voy a indicar algunas variantes muy características del control, y lo hago con la intención de acentuar en ellas esa evolución institucional que vengo tratando.

La primera distinción a efectuar dentro del control internacional es la encaminada a subrayar el carácter preventivo o represivo de la institución. Tomando como ejemplo una misma organización internacional, me refiero a la O. I. T., se observa de qué modo en su primitiva constitución el aspecto sancionador represivo era muy acusado, en tanto que en la constitución de 1946 esa dimensión se ha debilitado, se insiste menos en el tema de las sanciones y mucho más en el de la acción preventiva. En la C. E. C. A. se consigue armonizar las dos dimensiones, por lo cual el control tanto sirve para evitar que se cometa una violación de la legalidad de la comunidad como para verificar tal violación y proceder a reprimirla.

Por la índole de la actividad desplegada en la acción controladora puede hablarse de tres fases: diplomática, política e institucional. En un principio el control es el resultado de una negociación diplomática, responde al mismo mecanismo al que todo el Derecho y orden internacional se ajusta. Más tarde, esa diplomacia da paso a factores políticos concretos, lo que puede calificarse de

la política propia de la institución internacional de que se trate. En último término, surgen las formas institucionales del control, con las cuales el control constituye una actividad *ad hoc*, regida por sus propias normas y presidida por un peculiar estilo en el saber hacer. En las formas más acabadas del control internacional, pienso en el caso de los mandantes, fideicomisos, esas tres dimensiones coexisten, y junto al control esencialmente diplomático que se manifiesta en las discusiones en el seno de la Asamblea, están las propiamente políticas dentro del especial Comité de la Asamblea (IV Comité) y el Consejo de Fideicomisos (sucesor del antiguo Comité Permanente de los Mandatos) es el que simboliza el control institucionalizado.

Considerando los medios, instrumentos de los que se sirve el control internacional, hay que diferenciar el control político del puramente técnico. El control político es el que se efectúa sobre la base de estimaciones y consideraciones estrictamente políticas. El control técnico es el realizado sobre la línea de las valoraciones y apreciaciones técnicas, racionalizadas por una disciplina que descansa en datos objetivos, no en oportunidades y conveniencias políticas. Cuando el control técnico se apoya en la acción de la norma legal, entonces estamos ya en presencia del control judicial o jurisdiccional. Aquí la evolución de las formas institucionales se caracteriza por la tendencia a incluir dentro de la técnica del control los medios ahora expuestos. Tanto en la O. I. T. como en materia de minorías y de mandatos se combinan las tres modalidades del control, y junto a la acción política que tiene lugar en la Asamblea o en el Consejo (tratándose de mandatos y de minorías), está la acción técnica realizada por el Comité de los mandatos, las comisiones de minorías y la sección correspondiente del secretariado, para ultimar con la actividad judicial desempeñada fundamentalmente por el T. P. J. I.

Se ha evolucionado de las formas, un tanto primitivas, por unilaterales, del control, a las actuales situaciones en las que el control se realiza sirviéndose de todas las técnicas y mecanismos idóneos. En la C. E. C. A. presenciamos esa conjunción de formas de control: el político, por obra fundamentalmente de la Asamblea, con su poder de discusión del informe anual de la Alta Autoridad y su posibilidad de censurar el mismo y llegar a la aprobación de una moción de censura; el judicial, por obra del Tribunal, que es uno de los órganos más característicos e importantes de la comunidad.

y el típicamente administrativo y técnico, que lo ejerce la Alta Autoridad, y el Comité consultivo en menor grado.

Todas las variantes antes aludidas tienen su reflejo o asiento en la misma composición del órgano de control, en su naturaleza, características, atributos, etc. La importancia de esta cuestión ha sido debidamente acentuada por Kaasic y Jaenicke (40). Cabe, al efecto, apuntar las siguientes posibilidades: 1.º Se trataría de un órgano típicamente diplomático, carente de autonomía e independencia. 2.º Estaríamos en presencia de un órgano integrado por simples delegados gubernativos que actúan dependiendo de las instrucciones de sus respectivos gobiernos, a los que sirven preferentemente. 3.º Sería un órgano común que reflejaría la voluntad concorde con los Estados a los que hay que controlar. 4.º Un órgano autónomo, independiente, con personal idóneo que actúa al margen de toda indicación estatal, viene a ser la última forma, y la más acabada, del control internacional. También en este orden de cosas, y en función de la complejidad de la trama social internacional, no es siempre la medida más prudente confiar el control en los órganos del último grado, aun reconociendo que son los más objetivos y técnicos. Mas por la necesidad de contar con el asentimiento de los Estados, a veces resulta muy recomendable obtener la participación de los Estados interesados, lo cual se logra con la acción de órganos de control integrados por los delegados gubernativos.

Un dato muy significativo para registrar la relación que existe entre el proceso del control y la evolución de la sociedad internacional, lo aporta el estudio del alcance del control, es decir, el resultado último al que se llega por la vía del control. En este orden de cosas cabe señalar las siguientes fases: 1.º El control es un procedimiento cuya finalidad es exclusivamente la supervisión de la ejecución de obligaciones internacionales. 2.º El control concluye en una serie de recomendaciones (por ejemplo, en el Fondo Monetario, Banco Internacional). 3.º El control, en su forma jurisdiccional, ultimase en un recurso de anulación o de plena jurisdicción (C. E. C. A., Mercado Común. etc.). 4.º Alcanza el control a proyectarse en toda una serie de medidas ordenadoras, dispositivas con relación al futuro, por lo cual es lícito hablar de una función cuasilegislativa, decisoria; así lo entienden los anglosajones cuan-

(40) KAASIK: *Le controle en Droit international*, 1933, pág. 293 y sigs.

do hablan de control (y así se percibe en el orden internacional, principalmente en materias económicas, comunicaciones, etc.). La etapa posterior, de propia gestión internacional directa, ya no es, estrictamente hablando, control.

V. ALGUNOS DATOS POSITIVOS SOBRE LA HISTORIA DEL CONTROL INTERNACIONAL

Sin pretender trazar un esquema histórico preciso, con sus tablas cronológicas correspondientes, sí me propongo señalar algunos momentos estelares del control que nos servirán para localizar el problema en relación con la coyuntura política, el momento social y el grado de evolución del orden jurídico internacional.

En el último tercio del siglo pasado se perciben fundamentalmente estas pretendidas defensas de la acción del control en el orden internacional, se trata de los siguientes ámbitos: 1.º Legislación internacional del trabajo. 2.º Acción de las ya creadas uniones administrativas internacionales. 3.º Leyes de guerra.

La explicación de esta trilogía que abre marcha en la historia que señalo no es muy difícil de presentar si estamos a una interpretación sociológica de los hechos. La especial importancia de los intereses en juego, de las fuerzas sociales implicadas, así como la enorme importancia que tiene la observancia de determinadas leyes internacionales, constituye el conjunto de razones esgrimidas, y que son evidentes aun para el espíritu más crítico. Ya a fines del siglo XIX el movimiento obrero ha alcanzado una fuerza social y política incuestionable; las esperanzas puestas en la legislación laboral son considerables, tanto por la socialdemocracia, sindicalismo, como por el capitalismo y el Estado nacional moderno. Para hacer más eficiente esa legislación laboral se comienza a pensar en arbitrar fórmulas pertinentes de control.

La confianza depositada en las uniones administrativas creadas, que cubren zonas sociales esenciales, como comunicaciones, propiedades especiales, cooperación técnica, agrícola, etc., constituye uno de los elementos dinámicos del pacifismo e internacionalismo, dimensión, a su vez, muy característica del planteamiento liberal y burgués de la vida. Así visto el problema, resulta fácilmente comprensible que el control se estimara como una pieza sustancial del

procedimiento, más aún por la dimensión técnica, social y administrativa que en potencia y en esencia llevan consigo las uniones.

Las leyes de la guerra son las que reclaman un más exacto grado de cumplimiento. Si el Derecho internacional se muestra desfalleciente e incapaz de enfrentarse con el problema radical del *bellum justum*, entonces le resulta obligado resolver el tema del *ius in bello*. Admitida la guerra-duelo, la guerra como medio de política internacional, resulta necesario crear el código de la guerra, las leyes del juego bélico. La misma naturaleza técnica, social y política de la guerra (que reclama una disciplina, unas instrucciones jurídicas) hace obligada la normación del fenómeno bélico. De ahí que sean elementos constitutivos del fenómeno guerrero, la existencia de un acto que crea la situación o estado de guerra y la vigencia de unas leyes por las que se ajustan en sus operaciones los beligerantes. La efectividad de esas leyes, la sanción por su violación y el control internacional son los rasgos distintivos del Derecho bélico.

Al comienzo del siglo, nuevos ámbitos internacionales reclaman la presencia del control internacional, y aun cuando algunos de ellos sean cronológicamente anteriores, es ahora cuando quedan trabados en el movimiento general. Me refiero fundamentalmente a estos supuestos: 1.º Comercio azucarero. 2.º Tráfico ilícito de drogas. 3.º Protección de determinados valores humanos. En cada uno de los terrenos delimitados el problema es diferente, pero la necesidad del control es común.

Las dificultades económicas del capitalismo, de la desigual distribución de los recursos, del proceso no armónico del capitalismo industrial, etc., han apuntado ya desequilibrios, crisis, estancamientos económicos. Uno de los ejemplos más clásicos lo ofrece el comercio de determinados artículos, en los que la desigualdad es manifiesta entre los países productores y consumidores, y en donde, igualmente el proteccionismo arancelario, fiscal, etc., puede ocasionar grandes perturbaciones comerciales. Este es el caso del azúcar, del café, etc. (41). La convención azucarera de 1902 marca una fecha en la historia del control, y con lo dispuesto en su artícu-

(41) ANDRÉ: «La convention sucrière de Bruxelles du 5 mars 1902». *R. G. D. I. P.*, 1912, págs. 665-689; AMZALAK: «Le café et le sucre au point de vue international», *R. des C.*, tomo 78, págs. 127-210.

lo 7.º viene a desmentir la opinión de los que negaban la naturalización en el Derecho internacional de esta institución.

Desde la guerra del opio, en pleno siglo XIX, el problema de los estupefacientes había tenido una importancia política, diplomática y comercial indudable. Sobre el tráfico de estupefacientes se edificó un imperio, que ciertamente no respondía a la bandera civilizadora, de misión sagrada, que cubría las empresas colonialistas, y se montó un poderío político económico indiscutible. Mas a principios del siglo XX, la evolución de la opinión pública había impuesto rectificaciones, y el resurgir de los nacionalismos comenzaba a insinuarse como uno de los factores determinantes del inmediato futuro internacional. Los intereses políticos y económicos estaban sumamente enfrentados en materia de drogas, por lo cual toda la legislación que se propusiera tenía que apoyarse en un clima de confianza, de seguridad recíproca, y esto es lo que hacía indispensable la introducción del control internacional, como se vio perfectamente ya a partir de la reunión de Shanghay (42).

La ola de humanismo, de preocupación por proteger a la persona, es otro de los índices que caracterizan a la nueva centuria. Tanto los liberales, por su fe ilimitada en las posibilidades de un hombre liberado de toda suerte de taras, como la concepción socialista, con su propósito decidido de liberar al hombre de su proceso de alienación, tienen de común un propósito de humanización, aun cuando realizado con mentalidades y medios distintos. Esta versión de las cosas hace que el Derecho internacional tenga que preocuparse por la defensa de los intereses humanos más cardinales, y así surge toda una legislación persiguiendo la esclavitud, condenando la piratería, combatiendo formas inmorales de trato humano, como la trata, el tráfico de blancas, las publicaciones obscenas, etc. En este orden de cosas el control estaba llamado a cumplir una misión civilizadora.

La guerra de 1914 estaba llamada a producir una sacudida, más bien emotiva que racional, en cuya órbita de acción se insinuó un movimiento pacifista, con pretensiones que desbordaban las posibilidades concedidas por una realidad aún muy imbuída de radicalismos nacionalistas. Entre las nuevas manifestaciones de con-

(42) H. WRIGHT: «The international opium Commission». A. J., 1909, pág. 648 y sig.; ídem: A. J., 1909, pág. 828; ídem: A. J., 1912, página 865.

trol internacional habrían de figurar, con perfil muy destacado, las relativas a los mandatos internacionales (43), minorías nacionales (44), protección de los prisioneros y asistencias financieras (45).

El control internacional se instauraba en instituciones que venían a marcar una nueva etapa en la vida internacional, que rompían con cánones hasta entonces considerados como inamovibles.

Los mandatos internacionales constituían la primera gran experiencia, que se intentaba con medios adecuados, de hacer una realidad la bella fórmula de la misión sagrada de civilización, con la cual se había justificado la nueva empresa colonialista. Era el reconocimiento de estos postulados esenciales y revolucionarios: 1.º La comunidad internacional como un todo se hacía responsable en última instancia de la suerte y destino de los pueblos atrasados. 2.º Las potencias mandatarias ejercían su cometido en representación de la comunidad y en beneficio de los pueblos confiados a su tutela. 3.º La finalidad de la tutela era la de procurar, por todos los medios idóneos, conseguir dotar a los pueblos sometidos de un grado de madurez adecuado que les permitiría llegar a decidir de su propia misión. Dentro de este sistema, el control internacional era una pieza esencial, hasta el punto de que en la existencia del mismo y de la Comisión permanente de mandatos vieron más de un internacionalista la nota decisiva que caracterizaba la nueva figura jurídica.

Las minorías nacionales respondían a una necesidad sentida desde hacía siglos, y muy principalmente desde la época de las guerras de religión; necesidad que se había hecho apremiante una vez que Wilson había hecho del «principio de la autodeterminación de los pueblos» la base axiológica y de legitimidad del nuevo orden nacido de los Tratados de 1919. Los profundos cambios territoriales producidos por los Tratados de 1919 daban una nota de realidad y no de simple propósito, más o menos idealista, a esa necesidad antes aludida. Las minorías nacionales estaban destina-

(43) Q. WRIGHT: *Mandates under the League of Nations*, 1930, página 127 y sigs.; D. F. W. VAN REES: *Les Mandates Internationaux: Le Contrôle international de l'administration Mandataire*, 1927, pág. 33 y sigs.

(44) AZCÁRATE: *League of Nations and National Minorities*, 1945, página 94 y sigs.

(45) ANDREADES: «Les contrôles financiers internationaux». *R. des C.*, tomo V, págs. 3-107; J. FISCHER WILLIAMS: «L'etraide financière internationale». *R. des C.*, tomo V, págs. 113-158.

das a constituir una solución armónica, intermedia, que se apartara de la radical balcanización de Europa, y huyera, al mismo tiempo, de una brutal asimilación de grupos nacionales extraños al pueblo que dominaba y representaba al Estado territorial. También para que la institución de la minoría nacional fuera una realidad se hizo indispensable crear el sistema de control adecuado, con el cual la comunidad internacional, la asociación de potencias vencedoras, los mismos Estados vencidos, que eran los más directamente interesados por la suerte de las minorías, procediesen a vigilar el cumplimiento de las garantías y principios del Derecho de minorías.

El control en materia de prisioneros había tenido su esbozo, su abocetamiento en las Convenciones de La Haya, pero habría de ser en la Convención de 1929 (46) cuando alcanzara su mayor plenitud. El «estatuto» del prisionero es un *test* preciso para valorar el rumbo que lleva el concepto de la guerra. Cuando la guerra se hace total, la suerte del prisionero es semejante a la del viejo esclavo de las guerras primitivas. La Sociedad de las Naciones no pudo plantearse con toda eficacia necesaria la declaración ilegal de toda guerra, aun cuando como problema acaso fuera uno de los puntos centrales de su ideología y de su actuación. Impotente para llegar a la final condena de toda guerra, no obstante tuvo aliento para tratar de mejorar las leyes de la guerra (guerra aérea, guerra submarina, guerra bacteriológica y química, etc.), y, sobre todo, para humanizar la condición del prisionero, medio éste el más propio para enfrentarse con el concepto totalitario de la guerra. Las mismas formas de control arbitradas por la Convención de 1929, tales como oficinas de información (art. 77), sociedades de socorro (art. 78), agencia central de información, creada en un país neutral bajo propuesta orgánica del Comité Internacional de la Cruz Roja (art. 79), al igual que las medidas dispuestas por los arts. 86 y 87, constituían una prueba rotunda de ese proceso de humanización de la guerra por la vía de la internacionalización del control de sus leyes.

Con las asistencias financieras organizadas por la Sociedad de las Naciones se ponía término a una práctica abusiva que había prosperado a lo largo del siglo XIX. Me refiero a las intervenciones financieras, preludio de cuasiprotectorados y protectorados, amén

(46) PICTET: *R. des C.*, tomo 76, pág. 85 y sigs.

de infinitas formas violentas y belicosas de actuación internacional. La asistencia financiera pretendía resolver los problemas económicos de los pueblos atrasados o sometidos a una grave crisis financiera, al mismo tiempo que velaba por hacer esa asistencia económicamente útil para el país que la obtenía, evitando convertir la ayuda económica extranjera en una práctica política a utilizar exclusivamente en beneficio de un sistema político, con un total quebranto de los verdaderos intereses económicos de la nación. La seguridad de los acreedores venía a sumarse a la lista de consideraciones que convertían el principio del control en el punto esencial de la asistencia financiera, como el mismo Canciller austriaco convino en reconocer. Aquí el control venía a ser el anticipo de una orientación que tendría su continuidad después de 1947 con el establecimiento del Plan Marshall. Era el control en materia económica internacional el que había sido ensayado en las asistencias financieras y en el plan de reparaciones impuesto a Alemania en 1929.

Después de 1945 el control internacional se ha afianzado, con un carácter institucional, coherente y sólido en zonas neurálgicas de la vida humana. El control en materia de desarme (convencional y atómico), el control en materia económica (materias primas, comercio de artículos esenciales, azúcar, algodón, trigo, estaño, café), asistencia económica y planes de reconstrucción, y, muy decisivamente, en materia de protección de los derechos del hombre.

Se trata de establecer el control, vuelvo a repetir, en zonas neurálgicas, vitales, de la vida internacional. Es algo así como el asalto final contra la vieja ciudadela del chauvinismo. Por eso la lucha tiene que ser áspera y prolongada. De momento, la reacción es imponente, lo que hace que en todos estos órdenes el control tenga enormes dificultades que vencer, insuperables en tanto no se transforme radicalmente la estructura social del mundo, haciendo que las lealtades de los hombres se polaricen en instancias políticas superiores a los Estados. Esto supone que esas ambiciosas realizaciones tienen pocas posibilidades dentro del Derecho internacional común, y si cabe su realización, cada vez más amplia y fecunda, será dentro de las comunidades regionales.

VI. LA EVOLUCIÓN DOCTRINAL EN MATERIA DE CONTROL

Nuestro estudio positivo ha trazado una evolución en función de la materia tratada, es decir, de los ámbitos internacionales donde progresivamente se ha ido implantando el control internacional. Quiere decirse con ello que inicialmente la literatura sobre el control internacional ha carecido de una perspectiva general, que ha estado más bien confinada en la especialidad de la institución abordada: mandato, minoría, drogas, etc. Con una pretendida visión general se emplaza la doctrina ya en tiempos del sistema ginebrino, debido, sin duda, a la misma acción de los organismos de la Sociedad de las Naciones y de la amplitud que fué tomando el control. En la actualidad el control es una pieza esencial en el Derecho de las organizaciones internacionales, y capítulo de toda una teoría general de la organización internacional y del Derecho internacional administrativo.

Como figuras y momentos cardinales de esta visión me permito indicar el siguiente esbozo: Los trabajos de Triepel sobre la supervisión en el Estado federal estarían llamados a ser un punto de partida de inapreciable valor; con Scelle y su principio del desdoblamiento funcional, el control se instaura dentro de la técnica general de la función de gobierno internacional. Sobre los anteriores precedentes se edifican unos sistemas, más generales y construídos, que aspiran a dar unidad a la noción del control; entre estos intentos resaltan, por su enorme importancia, los estudios de Kaasic (47), Bernath (48) y Berthoud (49). Estos trabajos habían preparado suficientemente el terreno para permitir a Kopelmanas dictar un curso general sobre el control internacional. Con la creación de las comunidades funcionales europeas y otras instituciones de cooperación surge un nuevo aspecto del control: el control de las actividades de los organismos internacionales, y sobre ese particular se elabora toda una doctrina que tiene como figuras más destacadas las de Wengler, Monaco, Sperduti, Scerni, Mossler, Heraud y Schlochauer. Y para terminar indicaré una propuesta que no al-

(47) KAASIC: Ob. cit.

(48) BERNARTH: *Die Internationale Kontrolle*, 1935.

(49) BERTHOUD: *Le contrôle international et l'exécution des conventions collectives*, 1946.

canzó vigencia y que partió de la delegación belga, que en San Francisco intentó conferir al Tribunal Internacional de Justicia la función de Corte de Apelación contra las decisiones del Consejo de Seguridad que lesionaran derechos esencialísimos de los Estados (50). Hubiera sido la coronación definitiva del principio de legalidad internacional.

VII. METODOLOGÍA PROPUESTA PARA EL ESTUDIO DEL CONTROL INTERNACIONAL

Llevo varios años tratando este tema, y a medida que profundizo en él me percató con mayor fuerza de que aún está un tanto inmaduro, científicamente hablando. Es aún prematuro aspirar a presentar un sistema general de control internacional estereotipado, obedeciendo a unos rasgos perfectamente definitivos. Incluso en la misma cuestión del control jurisdiccional los más prestigiosos especialistas (Jenks, Madame Bastid, etc.) han puesto de relieve la necesidad de ajustarse de momento a un estudio casuístico, particular.

Cierto que existe ya el germen de una teoría general del control, pero la puesta en práctica de la misma está sometida a rectificaciones capitales, pudiendo decirse otro tanto como con los protectorados, que más bien que una teoría general existen tantos tipos como formas de control se establecen. Por eso yo propongo realizar un estudio analítico, casuístico, tratando de agotar todas las posibles manifestaciones del control internacional, para después de acumulados todos estos materiales ir estableciendo qué es lo consustancial y qué es lo accidental dentro del control. No me cansaré de insistir que en esta materia, como en otras muchas de la vida internacional, la naturaleza de los intereses en juego, la especial sensibilidad política y económica del problema, el impacto de la cuestión en la política esencial de los Estados, etc., son factores decisivos, lo que explica que en tanto unos Estados están a una noción de control cuando se trata de comunicaciones fluviales, adopten sistema totalmente opuesto respecto de materias primas o de desarme. Estos datos, sociológicos y políticos, son los que por

(50) O. J. LISSITZYN: *The International Court of Justice*, 1951, pág. 96.

ahora condicionan e imponen las distintas técnicas de control internacional, que serán buenas o malas según sirvan o no para resolver los problemas concretos de cada especie.

M. AGUILAR NAVARRO

RÉSUMÉ

I. *On étudie le contrôle international comme partie intégrante d'une nouvelle conception du Droit International caractérisée par les deux traits suivants: efficacité fonctionnelle de l'ordre juridique et vision d'ensemble tendant à l'unité du Droit Public.*

II. *Dans le Droit International, pris objectivement, c'est-à-dire comme un système de normes avec des prétentions de mise en vigueur, le Contrôle constitue un élément précieux dans la réalisation de l'ordonnement juridique, on peut même dire que la force du Droit et plus encore du Droit International, dépend autant du contrôle des situations et des agissements que de la contrainte possible de leurs préceptes.*

III. *L'ordre international ne se réduit pas à un ensemble de normes; il est aussi un système de pouvoirs et d'institutions. Sous ce dernier aspect, le contrôle essaye de servir de voie par laquelle peuvent se glisser les pouvoirs et les compétences de tous ceux qui interviennent dans le phénomène social international. En parlant d'une manière subjective, le contrôle est la plateforme qui rend possible la défense de la légalité internationale et avec elle, la protection des droits subjectives des affaires internationales.*

IV. *Le contrôle réclame une certaine maturité dans les structures sociales et juridiques. Actuellement on peut affirmer, spécialement au sujet des nouveaux organismes internationaux, qu'il existe la base constitutionnelle indispensable pour que le contrôle puisse être naturalisé comme principe juridique et institutionnel.*

V. *L'histoire du Contrôle internationale est un facteur de premier ordre pour suivre l'évolution et le progrès du Droit des organismes internationaux ainsi que la consolidation de la Constitution internationale. L'idée a été mise en avant avec les premières commissions fluviales qui ont été créées, après avoir suivi fidèlement tout le processus de consolidation et de multiplication des organismes internationaux. Avec les communautés supranationales, le*

contrôle atteint sa plénitude juridique et institutionnelle et présente toutes les dimensions que le concept possède en puissance.

VI. L'Évolution doctrinale, c'est-à-dire l'attitude de la science par rapport au concept, n'a pas encore dépassé les premières phases. La cause de ce délai, je crois qu'il faut la trouver dans la tendance si fréquente de séparer le plan normatif du plan sociologique dans les études du Droit International.

VII. La méthodologie qu'on propose dans ce travail, répond à une conception fonctionnelle du Droit International ainsi qu'à la conviction de la nécessité qu'il y a de combiner la vue générale et abstraite avec une étude casuistique des différents plans d'organisations internationales existantes.

SUMMARY

I. One studies the international control as an integral part of a new conception of International Law, characterised by two features: functional efficiency of legal Order and a general view with aims of unity respecting Public Law.

II. In International Law viewed objectively, I mean as a system of standards with enforcement aims, the control reaches a valuable element in the fulfilment of the Legal Order. One might say that the certainty of a Law and even more when it is a question of International Law, depends as much on the control of situations and behaviour as on the possible coercibility of their precepts.

III. The International Law is not made up only of norms and rules; it is also a system of powers and institutions. In another aspect the control tries to serve as a channel through which flow powers and competitions of all those that intervene in the international social phenomenon. Speaking subjectively, this control is the stage that makes the defence of international legality possible and with it, the support of the subjective rights of international questions.

IV. The control requires a certain maturity in the social and legal framework. Nowadays, one could affirm, especially about the new international corporations, that there do exist the constitutional suppositions necessary to naturalize the Control as a legal and institutional principle.

V. *History of International Control is a factor of prime importance in order to follow the gradual development and progress of the Law of international corporations and the consolidation of the international Constitution. The idea has been pointed out with the first fluvial commissions created, after having exactly followed the whole process of consolidation and increase in the international corporation. With the supranational communities the control reaches its legal and institutional plenitude and presents the whole magnitude that the concept possesses potentially.*

VI. *The doctrinal change, I mean the attitude of science facing the concept, has not gone beyond the first phases. I believe that the reason for this delay must be found in the bent to detach the "normative" level from the sociological level in the studies of international law.*

VII. *The methodology proposed in this work answers to an operative conception of international Law and the need to combine the general and abstract view with the casuistical study of the several suppositions of existing international organisations.*

