

LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS INTERNACIONALES

Por

M. AGUILAR NAVARRO

Catedrático de la Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. *Pequeña historia de una polémica.*—II. *Algunas consideraciones un tanto al margen de la polémica.*

I. PEQUEÑA HISTORIA DE UNA POLÉMICA.

Con la publicación en 1957 de la monografía de H. T. A. ADAM «*Les Établissements Publics Internationaux*» (1) se abre capítulo a una pequeña polémica entablada por distintos especialistas en torno del concepto mismo del Establecimiento Público Internacional. Han sido protagonistas más caracterizados en la incruenta contienda los profesores DUCLOS (2), ROUSSEAU (3), LANGROD (4), KUNZ, etc. (5). Todos han coincidido en la necesidad de proceder a una sistematización y catalogación de las distintas instituciones internacionales, y muy especialmente del inmenso material que se viene acumulando por el proceso de crecimiento un tanto vertiginoso y precipitado que se experimenta en el ámbito de las Organizaciones Internacionales.

Es un hecho cierto, y de los más característicos de la presente evolución del Derecho Internacional, la constante mutación de perspectiva que se observa en el modo y forma de presentarse el Ordenamiento in-

(1) H. T. ADAM: *Les Établissements Publics Internationaux*. 1957.

(2) P. DUCLOS: *Recensión a la obra de Adam*, en «*Rev. Der. púb.*», 1957, páginas 117-77.

(3) ROUSSEAU: *Recensión de la obra de Adam*, en «*R. G.*», 1958, págs. 324-326.

(4) LANGROD: *Quelques aspects du problème des Établissements publics internationaux*, en «*Archiv des Völkerrechts*», 1958, págs. 113-119.

(5) KUNZ: *Recensión de la obra de Adam*, en «*American Journal*», 1958, páginas 569-572.

ternacional. No hace muchos años era un mero complejo normativo, reducido e inconsciente, que como simple reflejo de una concepción contractualista pretendía encauzar, más bien procesal que materialmente, la vida de relación entre los Estados.

En la actualidad, el Orden internacional se sitúa con la pretensión de «ordenar y reglamentar» la cooperación internacional, no sólo en virtud de un instrumental normativo, sino bien provisto de instituciones y sólidamente cimentado en un esquema orgánico, constitucional y administrativo. Se ha pasado de una fase contractual a una etapa orgánica e institucional. Pero todo fenómeno de rápida mudanza, aun cuando se trate, como es el actual caso, de una auténtica crisis de crecimiento, tiene el peligro, el riesgo de radicalizar las consecuencias; de este modo, nuestra «coyuntura» orgánica e institucional corre el peligro de caer en una mezcla confusa en la cual la dimensión de la institución, de la organización se acuse en demasía, olvidándose de unos límites que la aún existente constelación de Poderes Públicos Estatales opone a todo intento de aplicación analógica de principios sólo valederos dentro del esquema estatal.

Las discrepancias que fundamentan y justifican la polémica se apoyan precisamente en la distinta valoración del fenómeno que acabo de señalar. Los autores que se enfrentan simbolizan la presencia de métodos, disciplinas y concepciones un tanto diferentes. KUNZ juzga el problema desde su peculiar plataforma de antiguo y destacado miembro de la escuela vienesa, un tanto metamorfoseado en función de un largo contacto con el medio jurídico y político norteamericano. ROUSSEAU reacciona desde su propio horizonte intelectual, en el cual la estimación funcional del Derecho internacional ha sido elemento fundamental, como también la teoría de las competencias. DUCLOS es más bien el puro administrativista que se encara con el tema en virtud del contacto de la zona fronteriza, cada vez más extensa, que se ha establecido entre Derecho internacional y Derecho administrativo. LANGROD es, de todos ellos, el más vinculado con la cuestión, pues no en vano puede ser calificado como el hombre con una consagración más clara a los temas del Derecho administrativo comparado e internacional.

Si todos los protagonistas de la polémica concuerdan en la existencia de ese cambio de semblante que se observa en el Orden internacional, como también en la necesidad de poner un poco de disciplina a los esfuer-

zos conducentes a una más completa y eficiente Organización internacional, no todos se sitúan de igual modo ante las formas concretas de proceder. En unos se hace más acusada la preocupación normativa que en otros; algunos conceden más importancia a la dimensión política, sociológica, que la que los otros están dispuestos a reconocer... No obstante, se está ya lejos de una época en la que el Orden internacional era un producto estrictamente contractual, como también se superó la etapa en la que la Organización internacional quedaba reducida a ser un capítulo de la Historia o Teoría del Pensamiento Político, de las diversas formas de sociabilidad humana. El jurista acepta el dato social, político, y el sociólogo comprende que en la Organización internacional hay todo un complejo problema de reglamentación jurídica.

La monografía de ADAM es, ante todo, oportuna. Recuerdo que el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, juzgando de un excelente libro (6), afirmaba que uno de sus méritos más destacados era el de la oportunidad. El estudio en cuestión se centraba en el problema de la descentralización y de sus formas. Lo que la obra de GARRIDO FALLA representó para el momento histórico del Derecho administrativo viene ahora a significar la obra de ADAM en el Derecho internacional administrativo. En ambos casos se trata de examinar posibles formas de descentralización administrativa, de valorar las llamadas modalidades de «administración indirecta», de calibrar los méritos y los inconvenientes de una pluralidad de entes administrativos. Y todo ello se hace cuando tanto el Derecho administrativo como el Derecho administrativo internacional atraviesan una fase de crisis por necesaria adaptación a supuestos sociales nuevos.

Penetremos por fin en el ámbito mismo de la polémica. Y para ello nada mejor que apuntar los centros neurálgicos de la misma, los elementos angulares de la disputa; éstos son, según mi propia estimación, los siguientes: a) una diversa apreciación en cuanto a la originalidad o no del concepto de Establecimiento Público Internacional; b) un juicio discrepante respecto de la misma viabilidad del concepto, y más especialmente de su utilidad operacional; c) una divergencia en función de los rasgos que caracterizan el Establecimiento Público Internacional, le individualizan.

(6) GARCÍA DE ENTERRÍA en recensión a la obra de GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado...*, en «R. A. P. I.», pág. 315.

Unas pocas palabras para concretar el alcance de los extremos anteriormente señalados.

El doctor H. T. ADAM ha creído encontrar en la noción del Establecimiento Público Internacional un fenómeno sumamente moderno, acaso sin precedentes en la evolución del Derecho administrativo internacional. Junto a lo novedoso del concepto, también ha querido destacar las consecuencias auténticamente revolucionarias y beneficiosas en grado sumo que presenta. A juicio de ADAM el Establecimiento Público Internacional sería uno de los instrumentos más idóneos para humanizar el Orden internacional, para otorgar el debido protagonismo al Hombre en la estimación de las tareas y finalidades internacionales. LANGROD juzga las apreciaciones de ADAM con un poco más de cautela, un tanto reservadamente. En primer lugar, proclama que la originalidad del concepto no es tan llamativa como se quiere hacer ver. En realidad—son palabras de LANGROD—, en todos los pioneros de la Administración internacional se encuentran elementos con los cuales ciertamente es posible reconocer el germen del futuro Establecimiento Público Internacional. Desde los lejanos trabajos de KAZANSKY, hasta los más recientes de DENDIAS, GASCÓN Y MARÍN, NEGULESCO, RAPISARDI MIRABELLI, R. WEISS, SCELLE, etc., puede establecerse una línea continuada en la cual se acusa la constante presencia del concepto. No creo que resulte fácil objetar la réplica de LANGROD. Las páginas consagradas por RAPISARDI MIRABELLI al tema (7) son un testimonio de respetable crédito. Y, sin embargo, aún existen posibilidades de justificar el juicio de ADAM. Veamos cuáles son.

Los estudios de los que hemos hablado corresponden a una época en la que la base positiva era sumamente débil. Fué con la Sociedad de las Naciones cuando se pudo hablar de la primera gran experiencia de un sistema de administración internacional (8). Hasta ese momento todo había quedado reducido a fórmulas de cooperación internacional altamente influenciadas por el dato diplomático, puesto que las mismas Uniones administrativas iniciales, y otras Comisiones creadas, seguían más o menos el esquema diplomático. La misma SDN no pasó de ser

(7) RAPISARDI-MIRABELLI: *Il Diritto Internazionale Amministrativo*. 1939, páginas 150-157.

(8) RANSHOFEN-WERTHEIMER: *The International Secretariat: A great experiment in International Administration*. 1945.

otra cosa que un feliz apunte, una puesta en marcha que pronto encontró severos correctivos. El programa administrativo y social establecido en los artículos 23 y siguientes del Pacto no fueron debidamente ejecutados, y solo, y ya a destiempo, con el Proyecto Bruce, los hombres de Ginebra se percataron de las posibilidades que en favor de la paz latían en esa dimensión de la cooperación social y administrativa. Es cierto que no todo quedó en programa y que la organización de lucha contra las drogas y estupefacientes, como las asistencias financieras, el régimen de ciertos medios de comunicación, la creación del Banco de Liquidaciones, etc., son elementos ya perfectamente granados con los cuales es preciso contar.

El panorama es altamente distinto después de 1945. Sería más que suficiente el testimonio de la Conferencia de San Francisco para ver hasta qué grado en sus trabajos se hizo ostensible la enorme importancia que se concedía a los problemas de cooperación social, económica, etcétera, y a la necesidad de crear los esquemas administrativos adecuados (9). Los acontecimientos posteriores no han hecho sino confirmar la primera impresión. Dentro de la ONU, en estrecha relación con la misma, y al margen de ella, se ha ido creando una tupida red de organizaciones internacionales que han ofrecido el *sustratum* indispensable para poder erigir una auténtica administración internacional (10). Una vez que existe esta administración internacional, los conceptos jurídicos administrativos, los perfiles propios de una organización administrativa tienen ya una coloración totalmente distinta de cuando falta la administración internacional tanto como realidad orgánica que como fenómeno jurídico. Esto explica que los Establecimientos Públicos Internacionales, que como idea, producto doctrinal, era cosa antigua, sea como realidad jurídica un tanto moderna.

Más severo es aún el parecer de DUCLOS y ROUSSEAU en cuanto a la utilidad y viabilidad del concepto de Establecimiento Público Internacional. En el caso de LANGROD, la crítica se explica en función de la actual situación del Derecho administrativo comparado respecto de la noción misma del Establecimiento Público y de otras formas de admi-

(9) En próximo trabajo estudiaré el problema a la luz de la documentación oficial de la Conferencia de San Francisco: UNIO, vol. X.

(10) En el libro de C. LABEYRIE-MÉNAHEM: *Des Institutions Spécialisées... Problèmes juridiques et diplomatiques de l'Administration internationale*, 1953, se insiste en la acción administrativa internacional de la ONU.

nistración indirecta, de descentralización administrativa. LANGROD (11) piensa que el concepto de Establecimiento Público es un producto casi exclusivo del Derecho administrativo francés y un tanto marginal respecto de otros sistemas administrativos, y aduce como ejemplos el caso de Italia, de Alemania, de los países anglosajones, etc. En un caso es la noción del «instituto», de «las entidades públicas menores»; en otro supuesto es la doctrina de la persona pública administrativa, la teoría de las Corporaciones públicas; en el caso del sistema anglosajón sería más bien una visión industrial de la empresa. Y ésta es la conclusión en la que desemboca LANGROD, preconizando estar a la noción de «empresa», que serviría entre otras cosas como solución-puente entre un puro régimen de Derecho público o de Derecho privado (12). Con esto establecemos contacto respecto de otra dimensión esencial del tema: la del régimen jurídico aplicable a los llamados Establecimientos Públicos Internacionales.

La actitud de DUCLOS y ROUSSEAU hemos dicho que resulta más incisiva dentro del planteamiento de la obra de ADAM. Los autores ahora citados operan en el seno mismo del sistema administrativo francés, y lo hacen poniendo en tela de juicio la noción misma del Establecimiento Público tal como ha sido elaborado por la doctrina francesa. Las palabras de DUCLOS son cotundentes: «el concepto del Establecimiento Público Internacional que propugna ADAM desconcierta un poco. Se invoca un vocabulario que ha perdido mucho de su antigua seudoprecisión. Es una noción de la que ha dicho R. DRAGO que está en crisis» (13).

Como se ve, aquí se pone en tela de juicio el concepto mismo del Establecimiento Público, que es el modelo del que se ha servido ADAM para elaborar la categoría correspondiente en la Administración internacional.

Seguir de cerca el razonamiento de DUCLOS sería tanto como hacer la historia del concepto del Establecimiento Público y también la del Servicio Público, en cuanto de todos es sabido que la crisis de ambas nociones corre pareja, y que los mismos nombres y casi idénticos argumentos suelen esgrimirse para denunciar la falsedad de la teoría del

(11) LANGROD: ob. cit., pág. 118.

(12) LANGROD: ob. cit., pág. 119.

(13) P. DUCLOS: ob. cit., pág. 1175.

Servicio Público (14) como de la del Establecimiento Público. Mas existen algunas razones que sí convienen retener para explicarnos posteriormente otras posibles soluciones. Y, antes de seguir adelante, bueno será recordar que en tanto que DUCLOS da por cierta la crisis del Servicio Público, o al menos el fin del reinado de la llamada «Escuela del Servicio Público», la actitud de ROUSSEAU, y aun más específicamente y con mayor valor por la especialización del que la emite, de LANGROD, discrepa en este aspecto, en cuanto que LANGROD reiteradamente ha utilizado el concepto del Servicio Público para explicar la administración internacional y la teoría de la función pública internacional (15).

Se ha dicho en contra del Establecimiento Público que es una noción de contornos poco precisos, de no siempre fácil delimitación con la figura próxima del Establecimiento de utilidad pública. Se apuntó, incluso por destacados elementos de la Escuela del Servicio Público (16), que se trata de una institución en la que se alternan las ventajas con los inconvenientes. Se ha destacado la dificultad que se encuentra al tratar de precisar la naturaleza de su régimen jurídico, en cuanto no es totalmente exacto que éste es de Derecho Público, con todo lo que de privilegiado y excepcional ello representa, puesto que existen facetas en las que resulta aplicable el Derecho privado. Se ha puesto de relieve la complicación experimentada con la aparición de las entidades para-estatales, las empresas industriales nacionalizadas, etc. Muchas de estas razones tienen aún más peso en la administración internacional por la peculiaridad del medio social en que se desenvuelve.

La conclusión a la que llega DUCLOS es un tanto escéptica o relativista. Para el citado autor, de ser posible alguna clasificación de las Organizaciones internacionales, sería aquella que se apoyara en la naturaleza política o puramente técnica y administrativa de la función acometida. Si hay intereses políticos en juego, entonces los Estados quieren estar «presentes» en la vida de la organización, y la autonomía de la misma queda excluida. Sólo cuando la Organización internacional

(14) J. L. DE CORAIL: *La Crise de la Notion juridique de Service en Droit administratif français*. 1954.

(15) LANGROD: *Les problèmes fondamentaux de la fonction publique internationale*. 1953, pág. 10. LANGROD: *L'aspect administratif de l'organisation internationale*, en «*Rev. Hellenique*», dic. 1949, págs. 185-191.

(16) BONNARD: *Précis...* 1926, pág. 328.

actúa en el terreno estrictamente técnico y administrativo cabe un cierto «desinterés» de los Estados, que se traduce por la admisión de la autarquía de la organización, e incluso la personalización jurídica de la misma. Esto resulta rigurosamente cierto, y la comparación entre la CECA y el Mercado Común lo confirma a mayor abundamiento.

Desplacemos ahora nuestra lente de observación para tratar de captar otros ángulos del problema. Me refiero a los juicios que se han emitido con relación al concepto del Establecimiento Público Internacional propuesto por ADAM.

Una exposición acabada del problema desorbitaría mi actual propósito: quiero limitarme a aquellos extremos que para mi especial intento tienen mayor relieve. Y, al efecto, centraremos la atención en torno de los puntos que siguen: *a)* diferencia entre Establecimiento Público Internacional y Organizaciones Internacionales; *b)* noción de la autonomía jurídica e institucional de los Establecimientos Públicos Internacionales; *c)* referencia a la doctrina del Servicio Público; *d)* especial consideración del problema de la descentralización dentro de la administración internacional.

En la construcción teórica de ADAM es importante partir de la distinción entre Organización internacional y Establecimiento Público Internacional. ADAM afirma rotundamente que son cosas distintas; lo que no estiman cierto ni exactamente demostrado DUCLOS y LANGROD. Estos autores comienzan doliéndose de que en el intento ADAM excluye de su consideración supuestos que son de extraordinaria importancia. Para uno, tal es el caso del Banco de Liquidaciones; para el otro, es la CECA... y otras posibles organizaciones supranacionales. Al margen de lo que haya de cierto en esta objeción, siempre resultará comprometido el intento, entre otras razones por la dificultad que ofrece la precisión de lo que debe entenderse por «organización internacional», y buena prueba de ello es el fracaso de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, y la necesidad de recurrir a definiciones por aproximación, o en algunos casos simplemente a la caracterización del concepto en atención al empleo particular que de él se hace (17). Lo que sucede es que ADAM actúa pensando, y en esto no incurre en herejía, en las llamadas

(17) *Repertory of Practice of United Nations Organs*, vol. V, pág. 337. Se trata de precisar el alcance del término «organización» a efectos del artículo 105 de la Carta. Sobre la discusión en la Comisión de Derecho internacional de la ONU ver U. N. Doc A/CN. 4/S. R. 52, págs. 9-11.

Organizaciones intergubernamentales, a las que estima además, y en función de su estatilidad, como órganos sustancialmente políticos al servicio de intereses estatales. Frente a las Organizaciones internacionales, así consideradas, están los Establecimientos Públicos Internacionales, en los cuales no se daría la nota de la estatilidad, la dimensión política como determinante de su quehacer, el servicio a los fines del Estado como objetivo de la acción.

Centrar la noción de la Organización Internacional en estos términos tiene como obligada consecuencia el planteamiento de ulteriores problemas. Destacaré alguno a título de ejemplo. Se habla del carácter político en las Organizaciones Internacionales y administrativo en los Establecimientos Públicos Internacionales. La objeción no se hace esperar y viene apuntada por LANGROD cuando declara que no existe una frontera divisoria entre ambos planos, y que en toda acción administrativa hay elementos políticos. Es cierto.

Pero aún hay más: la creación de un Establecimiento Público Internacional—como si es interno—supone un acto de decisión política, representa una política. Oponer interés estatal e interés individual no es tampoco criterio muy seguro, aun cuando no puede desconocerse que algunos administrativistas han utilizado este procedimiento para perfilar la noción del Establecimiento Público, pero lo han hecho con sentido opuesto al que pretende ahora imponer ADAM (18). Dentro de la misma terminología de la ONU, la expresión de Organización Internacional no se agota con las llamadas intergubernamentales, y buena confirmación de nuestro aserto la encontramos en el artículo 71 al referirse a las Organizaciones no gubernamentales, que son también internacionales. Aquí encontramos reproducida en el Derecho internacional la distinción entre organizaciones públicas (las gubernamentales) y privadas (las no gubernamentales), que es el binomio en el que muy autorizados publicistas quieren encerrar todas las posibles manifestaciones de la persona moral en el Derecho administrativo y público en general. Las Organizaciones Internacionales son numerosas y de las más variadas clases, mas no se facilita el camino y se alcanza una sistematización oponiendo sin más la Organización Internacional con los Establecimientos Públicos Internacionales.

ADAM construye su concepto del Establecimiento Público Internacio-

(18) VITTA: *Diritto amministrativo*. 4.^a ed., 1954, pág. 143.

nal tomando como punto de sustentación la categoría jurídica que llamamos autonomía. Los Establecimientos Públicos Internacionales son entes dotados de autonomía jurídica (19), o, lo que es lo mismo, con capacidad de decisión, con la facultad de actuar con entera independencia de instrucciones exteriores.

No tendré en consideración las reservas que hace LANGROD respecto de si es o no exacta la apreciación de ADAM en lo tocante a la existencia de la mencionada autonomía de los Establecimientos Públicos Internacionales. Para mí es digno también de ser tenido en cuenta el hecho de que la autonomía jurídica no es nota exclusiva de los Establecimientos Públicos Internacionales, ni tan peculiar en los mismos como para esgrimirla como factor importante en la distinción con las Organizaciones Internacionales. Los trabajos de JAENICKE sobre las organizaciones internacionales (20) precisamente pueden alegarse como prueba de hasta qué punto la autonomía así entendida es precisamente un elemento esencial para definir a las actuales organizaciones internacionales europeas.

A la autarquía jurídica e institutiva apela E. VITTA (21) para explicar igualmente las Organizaciones Internacionales que es posible crear mediante tratado. Incluso en el supuesto de las Organizaciones no gubernamentales el principio de la independencia es firmemente defendido y todos los regímenes jurídicos propuestos tienden a conseguir ese resultado (22).

De la referencia al Servicio Público ya hablé en su momento. ADAM no ha revolucionado el problema, puesto que una forma clásica de presentarse el Establecimiento Público en la doctrina francesa consiste en ver en el mismo una específica modalidad de prestación de Servicios Públicos (en igual sentido un sector de la doctrina española). Con relación al Derecho administrativo internacional, la idea está ya apuntada en el estudio de CHAUMONT sobre los Servicios Públicos Internacionales (23). Establecimiento Público Internacional sería un Servicio Pú-

(19) ADAM: ob. cit., pág. 5 y en otros muchos lugares.

(20) JAENICKE: *Die Sicherung des Übernationalen Charakters der organen internationalen Organisationen*. Z. f. aus, Off, Recht. 1951, págs. 51 y sigs. En igual sentido su trabajo *Der übernationalen Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*. Z. f. aus, Off, Recht. 1958, págs. 153 y sigs.

(21) E. VITTA: *Studi sui Trattati*. 1958, págs. 60-62.

(22) AGUILAR NAVARRO: *Derecho internacional público*. II/1, 1954, pág. 238.

(23) C. CHAUMONT: *Perspectives d'une Théorie du Service Public à l'usage du Droit International contemporain*. H. SCELLE, vol. I, pág. 131.

blico Internacional personalizado (en sentido parecido se manifestó un sector de la doctrina administrativa) (24). Lo que sucede es que la noción del Servicio Público Internacional es un tanto difícil de precisar, y que en el mejor de los casos sólo se puede aceptar tomando el concepto en un sentido muy amplio (25).

Acaso el elemento más llamativo de los que intervienen en la polémica sea el concerniente a la «descentralización». Inicialmente se ha apuntado que nos estamos moviendo en un «ámbito» en el que de común acuerdo se habla del problema de la descentralización. Así lo han admitido los administrativistas al estudiar estos temas, y así lo han aceptado los internacionalistas. Pero la objeción no se hace esperar. ¿Cómo es posible hablar de los Establecimientos públicos internacionales como expediente de descentralización cuando en el orden internacional no ha existido jamás centralización? (26). A primera vista la réplica parece contundente, sin atenuante previsible. Y, sin embargo, la cosa merece una más atenta consideración. Ciertamente que el fenómeno de la centralización, tal como de él se ha venido hablando en el Estado, con todo lo que ello entraña respecto de burocratismo, rigidez, uniformismo, etcétera, no ha podido hacer su aparición en el orden internacional, en el cual domina precisamente—como indicara KELSEN—un grado de descentralización tan intenso, que termina siendo la casi total ausencia de una verdadera organización institucionalizada. Pero si de descentralización se quiere hablar dentro del ámbito internacional con relación a una determinada práctica—la intentada en Ginebra—de abordar los problemas de la cooperación económica, social, etc., entonces la empresa está justificada.

Los debates de la Conferencia de San Francisco en el seno del Comité III de la Segunda Comisión (27) evidenciaron la preocupación por la cooperación social y económica, pero también el propósito de no reproducir el sistema de Ginebra, al que se le calificó de centralista. La creación de los organismos especializados (agencias o instituciones especializadas), el estatuto de consulta otorgado a las organizaciones no

(24) S. ALVAREZ-GENDÍN: *Tratado general de Derecho administrativo*, vol. I, 1958, pág. 268, semejante es la posición de HAURIU y MICHOU.

(25) K. ZEMANEK: *Das Vertragsrecht der Internationalen Organisationen*, 1957, pág. 17.

(26) P. DUCLOS: ob. cit., pág. 1175.

(27) UNIO, vol. X.

gubernamentales, el propósito mismo, anunciado en la discusión, de tener en cuenta opiniones de organismos nacionales, previo permiso de su Estado nacional; todo ello sé justificaba como camino a recorrer para organizar la cooperación económica y social sobre bases de una amplia autonomía y descentralización. Y en este sentido se declaran todos cuantos han examinado de cerca el problema del ECOSOC y de las agencias especializadas.

Aún hay más; principios y regímenes que surgen fundamentalmente en el seno de un sistema de descentralización, especialmente cuando éste es funcional e institucional, tales como el control de las actividades de los «entes autónomos», la supervisión en materia financiera, presupuestaria, se dan asimismo en cuanto a la relación establecida entre el ECOSOC y las Agencias especializadas. Con lo cual la Asamblea de la ONU, a través del ECOSOC, actúa en el campo de la cooperación económica y social fundamentalmente controlando, supervisando, coordinando y decidiendo la creación de nuevas agencias especializadas, cuando sea necesario para el cumplimiento de los fines sociales de la comunidad. Entre un sistema en el cual el ECOSOC, por medio de sus comisiones permanentes, hubiera aspirado a cumplir sus objetivos sociales y económicos, y el actual, en el que la actividad esencial está realizada por las agencias especializadas, otros organismo intergubernamentales y no gubernamentales, existe la diferencia que va de un régimen de centralización a uno de descentralización.

II. ALCUNAS CONSIDERACIONES UN TANTO AL MARGEN DE LA POLÉMICA.

Quiero hacer una serie de consideraciones en torno del problema de los Establecimientos Públicos Internacionales que serán, al mismo tiempo, valederas como propias reflexiones sobre la forma de entender algunos aspectos de la Administración internacional.

Hace bastante tiempo vengo destacándome por la persistente defensa de una acción integradora de las distintas disciplinas del Derecho Público. En una serie de estudios, ya publicados, me he manifestado abiertamente en este sentido. Existen unos principios generales aplicables en todo fenómeno jurídico—cosa que ya se había reconocido en el Derecho internacional, y muy especialmente al tocar problemas concretos como el del tratado, la responsabilidad, el procedimiento—, y

existen unas categorías típicas del Derecho Público—una técnica del Derecho Público, como ha sustentado la escuela de G. SCELLE—valederas para todas las ramas de tan frondoso sistema. Esto es cierto, como lo es la justificación de un sistema de analogía tal como ya hace años lo expusiera LAUTERPACHT. Mas también es cierto que el «medio internacional» tiene una peculiaridad tan radical, que esa asimilación, esa analogía tiene límites que no pueden ser franqueados, al menos hasta que no se haga más tangible el proceso de progresivo deslizamiento hacia formas federalistas (P. REUTER). Vistas, así las cosas, yo estimo indispensable juzgar con prudencia toda aplicación en la administración internacional de categorías propias de la administración estatal. Siempre habrá que contar con particularidades que hagan del fenómeno internacional algo sumamente diferente de su homónimo, el estatal.

La acción de lo particular, del caso concreto, ha sido muy intensa en la formación del régimen administrativo estatal. Todos están de acuerdo, especialmente los administrativistas franceses, en que gran parte del Derecho administrativo ha sido el resultado de una labor jurisprudencial. Otro tanto tiene que suceder—y está ya sucediendo—en materia de Administración internacional. La acción de los Tribunales administrativos internacionales será el cauce más propicio para que vayan alumbrándose las nociones propias de la Administración internacional. Y esto es el resultado de una actividad en la cual se combina la oportunidad política con la exigencia jurídica. El casuismo y oportunismo, al que aludía DUCLOS, puede tener de este modo su adecuado tratamiento científico.

Muchos de los problemas y de las instituciones administrativas del Estado moderno sólo se explican en función de una determinada coyuntura histórico-política. El gran mérito de obras como la de GIANNINI, MERKL, FORSTHOFF, GARRIDO FALLA, etc., consiste, entre otras cosas, en el reconocimiento de esa correspondencia entre el sistema jurídico y la situación política. El Estado moderno creó una legalidad condicionada por el obligado respeto a los derechos y libertades burgueses. Otro tanto acontece con el Derecho administrativo internacional, que tiene que contar con los derechos y libertades que como atributos fundamentales aún hacen valer las comunidades estatales. La soberanía del Estado sigue siendo aún un factor político indiscutible que condiciona las posibles fórmulas de toda legalidad administrativa internacional.

La presencia del factor estatal ocasiona y supone en los fenómenos internacionales la existencia de fuertes dosis de politicidad. El politicismo implica la potencial rivalidad de los intereses y recelos estatales y, por lo mismo, la exigencia de unas soluciones que hagan factible la intervención de todos ellos. Cuando se quiere superar esta situación, rebasar la estrecha cerca que la política establece, entonces en el Orden internacional se ofrecen dos modalidades: crear auténticas organizaciones internacionales, órganos colegiados internacionales, o entregar en manos de entes no políticos la solución de los problemas. La primera fórmula exige condiciones muy concretas, especialmente una fuerte homogeneidad entre los Estados miembros de la Organización, y, a veces, aun dándose este supuesto, la acción de la organización se limita a simples trabajos de información, estudio o, a lo más, proyectos y recomendaciones. El ECOSOC, del cual se habló como órgano internacional, en el que sus 18 miembros defendían y representaban intereses generales y no propios (28), sin embargo estaba constreñido al campo de los estudios, anteproyectos y recomendaciones, y por si esto no fuera límite suficiente, podría añadirse que la preocupación por la defensa de la competencia doméstica fué constante en las discusiones del mencionado Comité III de la Segunda Comisión.

La segunda fórmula o expediente se muestra con más lisonjeras posibilidades. Comisionar en organismos no políticos, fundamentalmente técnicos, e incluso privados, es un modo muy propicio para conseguir un feliz resultado en las tareas económicas y sociales. De esta forma, la descentralización en la administración internacional se presenta con características peculiarísimas, pues se trata de un medio estimado como idóneo para lograr una relativa despolitización y, con ello, una más intensa acción internacional. El ejemplo del Banco de Liquidaciones, del mecanismo de UNICEF y del Plan de Asistencia técnica y de Asistencia técnica administrativa, al igual que el incipiente Fondo económico de asistencia a los Pueblos atrasados, creado en la última sesión de la Asamblea de la ONU, son índices claros de la amplitud de posibilidades que encierra el procedimiento. Con esta descentralización, privatización de ciertos problemas, se aspira a reducir la acción del factor político en cuanto tiene de radical reflejo de una tensión entre poderes estatales. Es un desplazamiento del elemento político y no una supresión del mismo.

(28) UNIO, vol. X, pág. 167.

Política es la decisión que autoriza la descentralización y privatización apuntada, y amplísimas zonas quedan para la libre acción de la contienda política.

Todos están de acuerdo que, al margen de lo correcta que sea la noción del Establecimiento Público Internacional, en ella late un noble propósito: proteger al hombre, humanizar el Derecho internacional. El procedimiento jurídico arbitrado es la concesión de personalidad jurídica a estos entes administrativos. Solamente plácemes merece esta actitud, que consiste en ampliar la órbita de la personalidad internacional, permitiendo, con ella, que la humanización del Derecho internacional sea una realidad, lo cual sólo se logra cuando el hombre y sus problemas son el núcleo rector de la vida internacional.

En diferentes ocasiones, y muy concretamente valorando algunos escritos de WENGLER sobre la subjetividad internacional, he insistido en la necesidad de enfocar el problema de la personalidad internacional en relación con los fines de paz que se quieren lograr. Hay que personalizar las fuerzas y los propósitos que conduzcan a la paz. El fin de paz y la fuerza pacifista deben ser los dos criterios que nos permitan resolver sociológica y jurídicamente el problema de la personalidad internacional.

Un último extremo quiero tocar para completar el rapidísimo esbozo que he intentado ofrecer. Me refiero al problema del régimen jurídico de estos «entes públicos menores de la Administración internacional». En el estudio de ADAM, como en los múltiples trabajos que existen sobre asociaciones privadas internacionales, se ha insistido en la necesidad de un régimen jurídico independiente. Ampliando el panorama, se ha concluido hablando respecto de las grandes organizaciones internacionales de un «derecho interno de la organización».

De este modo nos encontramos: a) con un derecho interno de la organización, que no puede ser considerado como puramente estatal, interno, ni tampoco como fundamentalmente internacional; b) con unos entes públicos, en los cuales el régimen jurídico combina normas tanto del derecho público como del privado, del estatal como del internacional. Esta situación, que constituye una dificultad para los juristas que prefieren reflexionar sobre el Derecho utilizando categorías geométricas, ofrece, sin embargo, un poderoso auxilio para ir achicando el foso que en su día separó el Derecho interno del internacional, haciendo estéri-

les muchas instituciones internacionales y comprometidas y aventuradas infinidad de actitudes estatales. Se crean zonas jurídicas intermedias que facilitarán el paso a una situación aún sin precedentes, a una nueva manera de entender las relaciones entre los hombres y los pueblos.

JURISPRUDENCIA

