

ORGANIZACION INTERNACIONAL, ESTADO, FUNCIONES  
Y METODO \*

«Cuando la guerra termine..., no serán grupos de naciones los que subsistan, serán verdaderos bloques de ellas, fundidos sus intereses, compenetrados sus ideales..., y todo el que no forme parte de ellos, el que no esté más o menos adherido a uno u otro bloque, no podrá tener medios de subsistir...»

CONDE DE ROMANONES,  
en  
Prólogo a  
ALBERTO MOUSSET:  
*La política exterior de España,  
1873-1918*, Madrid, 1918, p. 11.

A) *Organización Internacional y Estado*. Tres direcciones principales:

1) El Derecho Internacional *se resiente* de la proliferación de las oo. internacionales universalistas o exclusivistas. Ciertamente, constituyéndolas, los Estados, siempre preocupados por conservar su soberanía, no piensan en fundirse en una unidad de integración que los domine. Es la postura de R. J. Dupuy (en *Le Droit international*, París, PUF, 1972, p. 16).

2) Las oo. internacionales como *entidades con voluntad propia*, pero no transformadoras *radicalmente* de las relaciones internacionales. Las oo. internacionales constituyen—por definición—*una estructura nueva* de la sociedad internacional, en razón de su elemento característico integrado por la aparición de *una voluntad jurídicamente distinta* de la de los Estados miembros de ellas y *superior* a la de esos miembros. En razón de esto, se da en ellas *un esbozo de poder propio* (en esencia, por el hecho de *su voluntad y sus funciones «jurídicas»*). Pero aquí, una salvedad: la tendencia de las oo. internacionales conduce—de momento—a una *complejidad mayor de la escena internacional, pero no a una transformación radical de ella*. Explicación de esto:

\* En 1970 publicábamos en esta REVISTA—número 111, pp. 145-156—una nota sobre «Variedad de facetas y de significados en el fenómeno de la organización internacional». Pues bien, la presente nota constituye, desde la óptica de las Relaciones internacionales, el complemento necesario —el *pendant*— de aquélla.

a) Desde el punto de vista de *la profundidad de las competencias propias* de las oo. internacionales: las competencias de las oo. ii. son aún muy superficiales, y no tienen poderes de decisión más que en *casos excepcionales*.

b) Desde el punto de vista de *la extensión de las competencias*: aun la ONU, cuyas competencias se extienden a los campos más extensos de la vida internacional, carece de *competencia exclusiva*. Las oo. internacionales *no sustituyen* a los mecanismos tradicionales de las relaciones entre los Estados: *los completan*.

c) Desde el punto de vista *geográfico*: las oo. más evolucionadas no tienen más que *un alcance regional*.

— Esta es la posición de Paul Reuter (en su *Droit international public*, París, PUF, 1973, p. 19).

— Y, dentro de este apartado, puede encuadrarse la línea de Ch. Rousseau. Para el ilustre profesor francés, las oo. internacionales se ven como *conjuntos orgánicos dotados de existencia objetiva exterior*. De este modo: *i)* con las oo. ii. no estamos ante un simple fenómeno de *cambio de voluntades* entre los participantes. *ii)* En razón de su *permanencia*, de su *finalidad* y de *la existencia de órganos comunes*, la organización internacional aparece como *un conjunto orgánico*, dotado de *una existencia objetiva exterior a los Estados participantes*. Es decir, como una *institución* en el sentido jurídico del término. *Vid.* Ch. Rousseau: *Droit international public*, París, Sirey, II, 1974, p. 463.)

— Asimismo, cabe situar en este gran contexto el criterio de A. H. Robertson. Para este especialista, con las oo. ii. nos encontramos ante *un cambio en el carácter de las relaciones internacionales* y en *el Derecho Internacional, en tanto que conjunto de reglas obligatorias para los Estados en sus relaciones mutuas*. (Cons. A. H. Robertson: *The Law of International Institutions in Europe*, Manchester University Press, 1961, p. 3.)

3) Las oo. internacionales como *fenómeno transformador en profundidad de la naturaleza de las relaciones internacionales*. Es la actitud de Micher Virally. De ello *no ha de resultar necesariamente la desaparición del llamado Estado-nación*, sino —según toda verosimilitud— *una nueva definición de su papel*, que anuncia ya nuevas formas de relaciones interestatales y una penetración cada vez más acentuada de lo internacional en los asuntos interiores. (Cf. Michel VIRALLY: *L'Organisation mondiale*, París, Colin, 1972, p. 5.)

B) *Funciones de la organización internacional en la escena mundial.*  
Varias. Así:

1) *Función de integración.* Las o. i. g. son principalmente *un factor de integración*: es decir, *de aproximación*, si no —al límite— *de fusión* entre los Estados que las componen.

En la perspectiva de la ideología *funcionalista*, las transferencias progresivas de competencia a los órganos «internacionales» debe abrir la vía al desmantelamiento de la fortaleza estatal.

La verdad es que las organizaciones internacionales «políticas» están paralizadas frecuentemente por los conflictos de soberanía. Pues bien; las organizaciones técnicas, económicas, sociales, etc., constituyen el terreno más favorable para experimentar nuevos tipos de relaciones internacionales. Es por lo que los partidarios de la función de integración conceden mucho interés a las instituciones especializadas y a los entramados regionales del tipo de la Comunidad Económica Europea.

Un ejemplo de esta línea de pensamiento: Ernst B. HAAS: *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, 1964.

2) *Función de legitimación.* Se trata de una función más modesta, pero importante. Las oo. ii. intervienen para dar validez a *situaciones de hecho* y conferirles —a falta de legalidad— *una legitimación* que las hace inatacables o muy difícilmente atacables por los miembros de la sociedad internacional. Por ejemplo, la considerable importancia concedida por los dos lados a la famosa Resolución 242 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre el problema de las fronteras israelí-árabes después de la Guerra de los Seis Días.

Una muestra de esta directriz doctrinal: INIS L. CLAUDE: «Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations», *International Organization*, 1966, III.

3) *Función de comunicación.* «Las organizaciones internacionales son *redes de comunicación* muy sensibles, en cuyo interior los detentadores del poder en los asuntos mundiales han respondido a los llamamientos de los menos potentes, sin abandonar... el control de la acción.» «Las oo. ii. facilitan la dirección ordenada de las rr. intergubernamentales, sin modificar de manera significativa la estructura del poder que rige estas rr., al menos a corto plazo, *sinon au-delà*. A largo plazo,

las mayores potencialidades de cambio, partiendo de las oo. ii., pueden residir en la oportunidad que ofrecen a los Estados menos potentes para *influir en el clima de la opinión y los valores admitidos* en función de los que se toman las decisiones... y pueden convertirse en un medio de dar a la mayoría de los países menos potentes una mayor *voz colectiva* en el tratamiento de los asuntos mundiales, en la medida en que esta mayoría sea capaz de sacar la ventaja que comporta una red de comunicación permeable a opiniones combinadas y persuasivas.»

Una manifestación de esta tendencia doctrinal: ROBERT COX y HAROLD JACOBSON: *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organizations*, Yale University Press, 1973.

C) *El método de estudio de la organización internacional*. Tres puntos principales:

1) Recurso al *método jurídico*. Justificado, si se reconoce que la o. i. es una *institución jurídica creada por los medios del Derecho, utilizando instrumentos jurídicos y sometida al Derecho*.

Análisis jurídico que es *indispensable*, pues es el *único* que permite darse cuenta correcta del funcionamiento de los *mecanismos* jurídicos que rigen la vida de la organización.

Tipo de análisis utilizado en Francia, en España, etc., donde las instituciones internacionales son enseñadas en las Facultades de Derecho y estudiadas, sobre todo, por juristas.

2) Recurso al método de la *Ciencia Política*. Ahora bien; a pesar de lo indicado sobre el método jurídico, ha de caerse en la cuenta que tal método *no permite aprehender más que una parte del complejo fenómeno de la o. i.* Particularmente, es incapaz de aprehender las *fuerzas* que ponen en movimiento esos mecanismos jurídicos, que van a orientarlos en un sentido determinado, a deformarlos, e incluso a quebrarlos y reemplazarlos por otros.

Ahora bien; *esas fuerzas no son jurídicas* y sus *objetivos* —partiendo de sus *motivaciones*— no lo son tampoco. Son políticas, ideológicas, sociales, etc.

Pues bien; es a la *Ciencia Política* a la que corresponde proporcionar la problemática apropiada, desde el momento en que la prob'emática del Derecho resulta insuficiente cuando se aplica a una institución llamada a resolver problemas políticos más que cuestiones de casuística jurídica.

Método seguido por la doctrina de los USA. Esta doctrina rechaza el método jurídico, por considerarlo como: 1) *demasiado tradicional*, y 2) *demasiado formalista*. Para la doctrina americana, la «Ciencia» de las oo. ii. no puede «depender» más que de la Ciencia Política.

Y, dentro de esta óptica, tenemos que una tendencia *dominante* es plantearse el estudio de la organización internacional *desde la teoría del Estado*, en tanto que modelo más acabado de organización política.

Ello lleva explícitamente —pero, a veces, también, implícitamente, cuando no inconscientemente— a comparar *el componente político* de la organización internacional con el Estado. Comparación que conduce, lo más frecuentemente, a conclusiones *pesimistas*: la organización internacional comparada con la eficacia del Estado parece *desesperadamente baja*. Pero, asimismo, comparación que lleva —en una visión *optimista*— a ver en la organización internacional *sólo una etapa hacia el Gobierno mundial*. Lo que explica que la organización internacional no pueda todavía igualarse a él.

Ahora bien; en los dos casos, el punto final del razonamiento es el mismo: *la necesidad de reforzar la organización internacional inyectándole poderes y órganos del Estado* (M. Virally).

Ahora bien; una advertencia *muy importante*: debiendo partir de *la realidad concreta*, esta Ciencia Política —si se quiere analizar en su total dimensión el fenómeno de la organización internacional— no puede limitarse a una reflexión abstracta. Es decir, *debe apoyarse en la Historia*.

Razón de este último aserto: la o. i. es producto de *una determinada coyuntura histórica* y que evoluciona *en función de los acontecimientos en que está mezclada y de las transformaciones históricas de la sociedad internacional*. En resumen, por joven que sea la o. i., tiene un *pasado*: es hija de la Historia; al menos, tanto como de los textos jurídicos que la han establecido.

Resumiendo, el análisis de la organización internacional no puede ignorar la Historia, pues la «práctica» —es decir, la sucesión de los «precedentes»— tiene *una significación jurídica de primer plano*.

Pero esta significación es *también una significación política*: una o. i. *vive en el presente, se apoya en el pasado*, y se vuelve incesantemente a él para encontrar las soluciones que se han producido en situaciones comparables a las que vive en el presente —a fin de inspirarse en ellas o utilizarlas de nuevo.

Ahora bien; por otro lado, esta práctica no se ha desarrollado *en el vacío* de la sola organización, sino que se produce en el seno de la so-

ciudad internacional, y —por ende— la historia de la o. i. no es más que una parte de toda la sociedad internacional y es inseparable de ella.

3) Recurso al método *interdisciplinario*. Es la conclusión lógica de la excursión argumental precedente.

a) El punto de partida de esta cuestión es caer en la cuenta de las dificultades de conocer la organización internacional en su realidad por medio de *enfoques parciales*. El estudio de la o. i. ha de hacerse *desde la total naturaleza de la organización internacional*.

b) Pues bien, en razón de la *naturaleza propia* de la organización internacional, su análisis ha de ser *un análisis «institucional»*, que no puede ser más que *interdisciplinario*. Y esto debido a que la o. i. es tributaria, a la vez,

del Derecho,  
de la Ciencia Política —en sentido amplio—,  
de la Historia,  
de la Sociología,  
de la Psicología,  
de la Ciencia Administrativa,  
etc.

LEANDRO RUBIO GARCIA

## *CRONOLOGIA*

