

ELEMENTOS DEFINITORIOS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y CONSIDERACION ESPECIAL DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA COOPERACION POLITICA DEL ACTA UNICA EUROPEA

Por ELADIO ARROYO LARA (*)

INTRODUCCIÓN

El problema que nos planteamos en el presente trabajo tiene su origen en el análisis de algunos aspectos del Título III del Acta Unica Europea. Desde la firma y entrada en vigor de este instrumento convencional, los comentaristas han incidido en las modificaciones o reformas que han sufrido los tratados fundacionales de las CCEE, siendo cuantitativamente menores los que se han ocupado

(*) Profesor Titular de Derecho Internacional Público. Facultad de Derecho. Universidad de La Laguna.

específicamente del Título III, el que, de alguna forma, institucionaliza la Cooperación Política Europea (1).

(1) Sin embargo son numerosos los trabajos que se refieren a la evolución de la cooperación política en el seno de las Comunidades Europeas y su conexión con la política exterior de éstas. Véase por ejemplo: ALDECOA LUZARRAGA, F.: «La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea», Madrid, 1985; ÍDEM: «La reforma de la Comunidad Europea. Problemas y perspectivas», Cursos de Derecho Internacional de Vitoria, Universidad del País Vasco, 1987, págs. 169-217; BRUCKNER, P.: «La Cooperation Politique Européenne», *Revue du Marché Commun (RMC)*, núm. 254, 1982; CHARPENTIER, J.: «La coopération politique entre Etats membres des Communautés Européennes», *Annuaire Français de Droit International*, 1979, págs. 927 y ss.; GERARD, Y.: «La Coopération Politique Européenne: méthodes et résultats», *RMC*, núm. 309, 1987, págs. 466-470; LOUIS, J.-V./BRUCKNER, P.: «La Coopération Politique Européenne», en *Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, vol. 12, Univ. Libre de Bruxelles, 1981, págs. 197-242; MARIÑO MENÉNDEZ, F.: «El sistema de cooperación política en Europa», *Revista de Instituciones Europeas (RIE)*, vol. 7, 1980/2, págs. 607-633; NUTTALL, S.: «Interaction between European Political Co-operation and the European Community», *Yearbook of European Law*, vol. 7, 1987, págs. 211-249; ORSELLO, G. P.: «Cooperazione politica ed evoluzione istituzionale della Comunità», *Comunità Internazionale*, vol. XXXVIII, 18983/3, págs. 474-513; PIJPER, A./REGELSBERGER, E./WESSELS, W.: «European Political Cooperation in the 1980's. A common foreign policy for Western Europe», Dordrecht, 1988; SCHOUTHEETE, Ph. DE: «La Coopération Politique Européenne», 2.ª ed., Bruxelles, 1986.

En concreto, sobre el Título III y alguno de sus aspectos, v. la bibliografía general sobre el Acta Única. Por ejemplo: BOSCO, G.: «Commentaire a l'Acte Unique Européen des 17-28 février 1987», *Cahiers de Droit Européen*, vol. XIII, 1987/4, págs. 355-383; CAPOTORTI, F.: «Lo "status" giuridico del Consiglio Europeo alla luce dell'Atto Unico», *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. LXXI, 1988/1, págs. 5-24; DÍEZ DE VELASCO, M.: «El futuro de la integración europea con especial referencia al "Acta Unica" de 1986», en *Derecho Español y Derecho Comunitario Europeo*, Zaragoza, págs. 11-27; EDWARDS, D.: «The impact of the Single Act on the institutions», *Common Market Law Review (CMLR)*, vol. 24, 1987/1, págs. 19-30; FREESTONE, D./DAVIDSON, S.: «Community competence and Part III of the Single European Act», *CMLR*, vol. 23, 1986/4, págs. 793-801; GLAESNER, H.: «L'Acte Unique Européen», *RMC*, núm. 298, 1986, págs. 307-322; GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El sistema institucional de las Comunidades Europeas. De los tratados constitutivos y el Acta Unica al Proyecto de Tratado de Unión Europea», Madrid, 1988; JACQUE, J. P.: «L'Acte Unique Européen», *Revue Trimestrielle de Droit Européen (RTDÉ)*, vol. 22, 1986/4, págs. 375-613; LIÑÁN NOGUERAS, D.: «Cooperación Política y Acta Unica Europea», *RIE*, vol. 15, 1988/1, págs. 45-75; ÍDEM: «La Cooperación Política europea: evolución y perspectivas», Cursos de Derecho Internacional de Vitoria, Universidad del País Vasco, 1988, págs. 439-481; RUYT, J. DE: «L'Acte Unique Européen», Bruxelles, 1987; SIMÓN, D.: «De l'Acte Unique au Marché Unique», *Journal de Droit International*, vol. 116, 1989/2, págs. 265-305, esp. págs. 271-273.

Nuestra intención no es el estudio de la Cooperación Política Europea en sí misma en el contexto del Título III del Acta Unica, como un elemento necesario, tal y como afirma el artículo 1 del Acta, para la Unión Europea, ni los motivos por los cuales la Cooperación Política no fue objeto de un tratado específico sino que se prefirió integrarla en un documento único (2). Nuestro punto de vista es el de intentar una aproximación sobre la propia naturaleza jurídica de este Título III.

Partimos de la posibilidad de estudiar por separado este Título, por cuanto no sólo la evolución anterior sino la propia literalidad del Acta, concede una entidad aparte al objetivo de la Cooperación Política. Así, por ejemplo, el Preámbulo, el artículo 1 en sus apartados 1.º y 3.º, el artículo 3, núm. 2 y, especialmente, el artículo 31 que, dentro de las Disposiciones generales y finales, excluye a todo el Título III y por tanto a la Cooperación Política de la competencia del TJCE. Esta exclusión supone que el Título III no forma parte del Derecho comunitario en sentido estricto y por tanto, la obligación que, por ejemplo, según el artículo 219 del TCEE, tienen los Estados miembros de las CCEE de someter la resolución de sus controversias sobre interpretación y aplicación del Tratado al TJCE, no rige para la Cooperación Política (3).

Todos estos datos son lo suficientemente relevantes como para permitir extraer de su contexto formal al Título III y examinarlo como un cuerpo normativo específico, con un objeto determinado y características propias, susceptible de análisis individual, al menos en el aspecto concreto que procederemos a estudiar.

Este aspecto concreto es, como afirmamos precedentemente, la naturaleza jurídica del Título. A primera vista, se trata de un acuerdo de voluntades diferenciado e integrado en el conjunto normativo de un tratado de carácter más amplio. Esto plantea algunos problemas de interpretación, puesto que la separación del Título III

(2) Véase en concreto, ZWAAN: «The Single European Act: conclusion of a uni-que document», *CMRL*, vol. 23, 1986/4, págs. 747-767. «Formalmente unitario pero sustantivamente diferenciado», lo define LIÑÁN NOGUERAS en *o. c.*, «La Cooperación Política...», pág. 445.

(3) Véase LIÑÁN NOGUERAS, *o. c.*, «Cooperación Política...», págs. 47 y 48; FREESTONE /DAVIDSON, *o. c.*, págs. 795 a 797 y 800; CAPOTORTI, *o. c.*, págs. 5 y 6; GUTIERREZ ESPADA, *o. c.*, pág. 186.

del resto del Acta ni es absoluta ni tan fácil de realizar. Una cosa es que, efectivamente, la Cooperación Política tenga un tratamiento especial y otra que se trate de un convenio *formalmente* aparte del Acta Unica. El Acta, en sí misma, es un único tratado dividido en tres Títulos, tratado que ha sido firmado y ratificado unitariamente y que, sin embargo, uno de sus Títulos, el III, es susceptible de provocar efectos jurídicos entre las partes distintos a los que puede tener el resto del articulado, como, con respecto a su pertenencia o no al Derecho comunitario, hemos puesto de manifiesto.

Hay otra cuestión, dentro de la naturaleza jurídica de este Título, que tiene especial relevancia desde nuestro punto de vista: la posibilidad de que las partes hayan creado lo que se conoce como una «Organización Internacional», o al menos un ente que reúna alguna de las características de ésta. Los problemas que plantea esta posibilidad, sobre cuya existencia hay escasas menciones (4), es lo primero de lo que nos ocuparemos.

Es evidente, tras la lectura del Título III que no existe una voluntad explícita de creación de una Organización Internacional de tipo clásico, lo cual puede justificar la escasa atención a la que hemos hecho referencia, ni pretendemos afirmar que los Estados partes del Acta Unica hayan creado una nueva Organización sin desarrollarlo. Las Comunidades Europeas, consideradas conjuntamente, en su propia dinámica hacia la integración, han contado siempre con la cooperación política como un campo necesario de actuación (5) por lo que, estrictamente hablando, ni ha sido ni tendría que ser necesario crear una Organización Internacional específica, sino considerar a la cooperación política como un elemento más del «acquis» comunitario.

Es más, la dinámica que hemos mencionado tiende a hacer desaparecer materialmente la idea de que existen tres Comunidades diferenciadas: la existencia de un entramado institucional virtualmente único, la funcionalidad exterior como si fuese una sola Comunidad, la misma historia de los intentos unificadores —desde la Comunidad

(4) Véase GLAESNER, *o. c.*, pág. 310, que la rechaza abiertamente, y en el mismo sentido LIÑAN NOGUERAS en *o. c.*, «Cooperación Política...», pág. 57, nota 19, y *o. c.*, «La Cooperación Política...», pág. 446, nota 10, y pág. 476.

(5) Véase GUTIÉRREZ ESPADA, *o. c.*, págs. 185 a 189.

Europea de Defensa, por ejemplo—, culminando con el Proyecto de Tratado de Unión Europea, abonan la idea de que la creación de una nueva Organización sólo complicaría el proceso de integración.

Sin embargo, en ocasiones, no es fácil distinguir entre una asociación de Estados dotada de ciertos órganos comunes y una auténtica Organización Internacional. De ahí nuestro deseo de analizar la institucionalización de la Cooperación Política Europea con el fin de averiguar si esta política comunitaria, plasmada en el Título III del Acta Unica, se ha estructurado de tal forma que podamos atisbar la posible existencia de una Organización Internacional, atendiendo a las características propias de ésta.

Lo que sí parece también evidente es que, como se ha puesto de relieve, a una estructura de integración realizada a través de tres Organizaciones Internacionales, las CCEE, se ha añadido formalmente una estructura de cooperación a través del Título III, estructura que, parcialmente, ya existía y pretendiendo este Título «... legitimar lo existente...» (6). En todo caso este elemento estructural es expreso y por ello nos plantearémos si reúne o no las características de una Organización Internacional, desde el punto de vista que precedentemente hemos expuesto.

Para ello comenzaremos, en primer lugar, por analizar los factores o elementos considerados comunes a todas las Organizaciones Internacionales, teniendo en cuenta el significado propio del término, así como la cualidad de persona jurídica de las mismas, en tanto tenga relación con lo que se propone.

LOS ELEMENTOS COMUNES DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Existe abundante doctrina sobre el concepto y la naturaleza jurídica del fenómeno de la organización de la sociedad internacional. Sin embargo, las dificultades para hallar una definición común han

(6) Véase LIÑAN NOGUERAS, *o. c.*, «Cooperación Política...», pág. 48. Véase del mismo autor, «La Cooperación Política...», *o. c.*, págs. 447 y ss.

sido considerables (7), por más que casi todas estas definiciones contengan los elementos considerados necesarios para poder afirmar la existencia de esta forma de organización.

Una prueba de estas dificultades la hallamos en la brevísimas mención que la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969 hace sobre qué es a lo que se considera Organización Internacional, al afirmar, en el artículo 2.1, letra i), que «... se entiende por "Organización Internacional" una Organización intergubernamental». Idéntica frase es utilizada más tarde en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, de 21 de marzo de 1986, al decir, también en su artículo 2.1, letra i): «la expresión "Organización Internacional" significa una Organización intergubernamental» (8).

Bien es cierto que ambos convenios se refieren sólo a lo que, a los efectos de la propia Convención, significa una Organización Internacional, excluyendo claramente a las Organizaciones No Gubernamentales. Pero es evidente que no es una definición válida a los efectos que nos proponemos. Una Organización Internacional es, ciertamente, una estructura organizada entre Estados, dándole este sentido al término «organización intergubernamental», pero no es suficiente esta definición en cuanto no toda asociación de Estados puede ser calificada de Organización Internacional. Hemos de señalar que la propia Comisión de Derecho Internacional no lo considera una definición sino «... una simple aclaración... la Comisión... se contenta con puntualizar que, entre las Organizaciones Internacionales, el proyecto se refiere a las Organizaciones Intergubernamentales» (9).

(7) La definición considerada como un problema relacionado con la capacidad de las Organizaciones, la expresó claramente REUTER, como Relator Especial en su Primer Informe respecto al Proyecto de Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o éstas entre sí, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional (ACDI)*, 1972/II, Doc. A/CN.4/258, págs. 185 a 215, en especial págs. 190 y 212. La renuncia a una definición se expresa también por el mismo REUTER en *ACDI*, 1974/I, pág. 140.

(8) A este resultado mínimo llegó la Comisión de Derecho Internacional, al descartar definitivamente toda definición más compleja. Véase *ACDI*, 1982/II, 2, pág. 20.

(9) Véase *ACDI*, 1974/I, pág. 153.

El Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de Roma en 1973, a través del Informe Provisional de R.-J. DUPUY (10), se plantea la definición de Organización Internacional, haciéndolo a través de lo que considera sus elementos esenciales:

«... un groupement de persons de Droit International Public établi par convention, exerçant au sein d'organes communs, constitués de façon permanente, certains fonctions d'intérêt international, et possédant une volonté distincte de celle de chacune des persons qui les composent...»

Es ésta una tendencia dominante. En la doctrina española, entre otros, MIAJA (11), citando a SERENI, descompone la definición de Organización Internacional en elementos, de entre los que podemos señalar: creación mediante un tratado internacional, estar dotadas de su propio orden jurídico y poseer determinadas funciones y poderes. RODRÍGUEZ CARRIÓN (12), menciona los siguientes: existencia de miembros (los Estados) y estar dotadas de estructura orgánica. GONZÁLEZ CAMPOS y otros (13) citan: pluralidad de Estados, órganos dotados de competencias y fines concretos. DÍEZ DE VELASCO (14) señala: acto jurídico creador, miembros (igualmente Estados), órganos permanentes, fines y objetivos, voluntad propia. PASTOR RIDRUEJO (15), por su parte, menciona: carácter interestatal voluntario, sistema permanente de órganos, estar dotadas de voluntad autónoma y detentar competencias propias, además de poseer un

(10) *Annuaire de l'Institut de Droit International*, vol. 55, Roma, 1973. Informe de R.-J. DUPUY, en concreto págs. 219 y ss.

Dos miembros del Instituto, ROSENNE y PESCATORE (págs. 329/330 y 344 respectivamente), opinan que no es necesario, conveniente, útil e incluso posible definir la Organización Internacional. ROSENNE afirma que «... i do not think is necessary or possible to define the expression "International Organization"...» y PESCATORE, por su parte, dice que «... il s'agit là de notions si fondamentales qu'il faut supposer comme donnés...».

(11) *Introducción al Derecho Internacional Público*, 7.ª ed., Madrid, 1979, págs. 194 y 195.

(12) *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1987, págs. 110 y ss.

(13) *Curso de Derecho Internacional Público*, 3.ª ed., Oviedo, 1983, págs. 29 y 181.

(14) *Instituciones de Derecho Internacional Público*, vol. II, 6.ª ed., Madrid, 1988, pág. 35.

(15) *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 3.ª ed., Madrid, 1989, págs. 633 y ss.

sentido teleológico. MARIÑO MENÉNDEZ (16), al referirse a la personalidad internacional de las Organizaciones, cita la presencia de órganos propios, que estos sean capaces de realizar actos internacionales, y que estos actos obliguen a la Organización en cuanto tal.

La misma tendencia es observable, aun cuando en algunos casos se acompañe a una definición concreta del concepto, en otros autores. Así, BARBERIS (17) señala: creación mediante tratado, posibilidad de atribución de actos internacionales, competencia funcional y ser entes sometidos al Derecho Internacional. DOMINICE (18) destaca, asimismo, la creación mediante tratado internacional, tener fines específicos y estar dotadas de órganos capaces de expresar la voluntad propia de la Organización. SCHERMERS (19), haciendo referencia a la personalidad jurídica, menciona la creación mediante tratado, la existencia de órganos y el establecerse a través del Derecho Internacional. En el mismo sentido, RAMA-MONTALDO (20), el cual añade la posesión de fines y propósitos determinados, y FITZMAURICE (21), quien afirma:

«El término «Organización Internacional» denota una colectividad de Estados establecida por un tratado, con una constitución y órganos comunes, que tiene una personalidad independiente de la de sus Estados miembros y es sujeto del Derecho Internacional con capacidad para concertar tratados.»

Por vía indirecta, el Tribunal Internacional de Justicia, en su conocido dictamen de 11 de abril de 1949 sobre «Reparación de

(16) *Nociones de Derecho Internacional Público*, Zaragoza, 1989, pág. 105. En general, para las Organizaciones Internacionales como sujetos del Derecho Internacional, véase págs. 101 y ss.

(17) «Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale», *Recueil des Cours de l'Académie Internationale de La Haye (RCADI)*, vol. 179, 1983/I, págs. 145-304. Cit. págs. 216 y ss.

(18) «L'immunité de juridiction et d'exécution des Organisations Internationales», *RCADI*, vol. 187, 1984/IV, págs. 145-238. Cit. pág. 164.

(19) «International Institutional Law», vol. I, *Structure*, Leyden, 1972. cit. pág. 5.

(20) «International legal personality and implied powers of International Organizations», *British Yearbook of International Law*, vol. XLIV, 1970, cit. pág. 137.

(21) Informe a la Comisión de Derecho Internacional, «El derecho relativo a los tratados». Doc. A/CN.4/101, *ACDI*, 1956/II, pág. 107, «Algunas definiciones conexas».

daños», establece (22): creación mediante tratado, fines comunes, órganos, junto con otros caracteres que pueden considerarse específicos de la Organización de la que trata el Dictamen, las Naciones Unidas.

De una u otra forma, en los autores citados y en otros, podemos observar la existencia de ciertos elementos que son considerados necesarios para que a un ente pueda llamársele Organización Internacional. Haciendo una recopilación de los caracteres fundamentales, podemos señalar:

1. Es una asociación de Estados creada por un tratado internacional u otro instrumento internacional de efecto equivalente. Este primer punto no puede definir la Organización Internacional puesto que un tratado de alianza entre varios Estados es una asociación de sujetos del Derecho Internacional tendente a obtener los fines que se preveen en el propio tratado pero, sin añadir otros elementos, no podemos apreciar la existencia de una verdadera estructura organizativa en el sentido jurídico-internacional del término. En palabras de BARBERIS (23),

«... la création par traité international ne constitue pas, à elle seule, une condition suffisante...».

El tratado que da origen a la Organisation tiene, sin embargo, una importancia excepcional. La manifestación de voluntad de los Estados, plasmada en un instrumento convencional, establece y configura todo el contenido de lo que va a constituir una Organización Internacional. Este convenio multilateral debe contener los elementos que nos van a permitir identificar la existencia de una Organización, algo más allá que la simple asociación de Estados. Algunos autores, como MÓNACO, incluso ven en el tratado fundacional de una Organización el equivalente a una Constitución, totalmente separada del acto fundacional en sí mismo (24), idea, la equivalencia del tratado originario con una Constitución, ya expresada por otros autores

(22) *Recueil CIJ*, 1949, págs. 178 y 179.

(23) En *o. c.*, pág. 219.

(24) En «Les principes régissant la structure et le fonctionnement des Organisations Internationales», *RCADI*, vol. 156, 1977/III, págs. 79-226, esp. págs. 101, 102 y 146. En contra véase por ejemplo SEYERSTED: «Binding authority for the United Nations and other International Organizations in limited functional and territorial fields», *Nordic Journal of International Law*, vol. 56, 1987/3, págs. 198-205, en concreto págs. 203 y 204.

respecto a la Carta de las Naciones Unidas o a los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, materia de la que no nos ocuparemos.

Así pues, los fines y objetivos, el sistema orgánico, las competencias y funciones expresas, la consideración de la asociación de Estados como un ente con voluntad propia, pueden estar contenidos, de una u otra forma, en el tratado originario e incluso, como veremos más adelante, alguno de los aspectos de la personalidad jurídica de la Organización. Los límites funcionales del ejercicio de competencias por parte de la Organización, su campo de actividad, el sistema de relaciones de los Estados miembros entre sí y con respecto a la Organización de la que forman parte, en suma, todo el conjunto de estructura, funciones y fines, derivan del tratado (25).

Por este motivo tiene gran importancia la interpretación de los tratados constitutivos (26). Esta interpretación que, salvo disposición especial, debe seguir las reglas generales enunciadas en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, nos permite enfocar el convenio desde un doble punto de vista: el primero, conocer con la mayor exactitud posible los elementos esenciales de la Organización, sus características fundamentales y, sobre todo, si se trata o no de una auténtica Organización Internacional, atendiendo a la propia manifestación de voluntad de sus creadores; el segundo, en los supuestos dudosos, en que los fines, competencias, órganos y voluntad propia no aparezcan con claridad, poder argumentar en

(25) Véase opinión disidente del juez BUSTAMANTE en «Ciertos gastos de las Naciones Unidas», *Recueil CIJ*, 1962, pág. 304.

(26) Véase por ejemplo MIELE: «Les Organisations Internationales et le domaine constitutionnel des Etats», *RCADI*, vol. 131, 1970/III, págs. 309-391, en especial pág. 326. Asimismo CAMPBELL: «The limits of the powers of International Organizations», *Internationale Comparative Law Quarterly*, vol. 32, 1983/2, págs. 522-533, y ZOUREK, n. nota 10, Institut de Droit International, Roma, 1973, pág. 340.

Es una opinión confirmada por la jurisprudencia con claridad en el Dictamen «Competencia de la OIT para la reglamentación internacional de las condiciones de trabajo de los trabajadores agrícolas», *Recueil CPJI*, serie B, núm. 3, pág. 52. Igualmente en «Interpretación del acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre la OMS y Egipto», *Recueil CIJ*, 1980, pág. 89 y la opinión individual del juez GROS, así como en la Sentencia en el asunto «Reparación de daños...», *Recueil CIJ*, 1949, pág. 180.

favor o en contra de la propia existencia de la Organización, y, en su caso, de la naturaleza jurídica de lo contenido en el convenio.

La relevancia e incluso la necesidad del tratado constitutivo es cuestionada por, por ejemplo, SEYERSTED (27). Para este autor, el cual centra su estudio en la personalidad jurídica de las Organizaciones, el tratado no es un requisito necesario para constituir la Organización ni para que ésta sea sujeto del Derecho Internacional, y añade:

«... the absence of a convention between the Member States cannot itself to deprive the Organization of any these capacities, rights and duties under International Law...»

Cualquier tipo de instrumento creador, sea convención, resolución o documento, no ha de definir con detalle las competencias, funciones y procedimientos de la Organización; basta con que de hecho funcione como tal.

Realmente existe una equivalencia entre la opinión de SEYERSTED y la mantenida comúnmente por la doctrina. Parece evidente que el nombre que se le dé a las manifestaciones de voluntad de los Estados tendentes a la creación de una Organización Internacional, sea tratado, resolución u otro cualquiera, es irrelevante si estas manifestaciones de voluntad *desean* crear una Organización, con las características que ésta precisa. Por estos motivos, si no existe formalmente un tratado constitutivo, cualquier documento en que conste la voluntad común y esta voluntad se plasma en una serie de elementos *necesarios*, la formalidad de que haya de constar en un tratado, por más que sea lo frecuente, no tiene que ser condición indispensable para la existencia de la Organización.

En resumen, este elemento, tratado o documento constitutivo, es considerado esencial por la doctrina, la jurisprudencia y la propia práctica posterior de las Organizaciones Internacionales. La importancia concedida a la interpretación del mismo, respecto a los fines,

(27) En «International personality of Intergovernmental Organizations. Do their capacities really depend upon their constitutions?», *Indian Journal of International Law*, vol. IV, 1964, págs. 1 a 74. Para el supuesto concreto, véase págs. 43 a 47. También es la opinión de ROSENNE, n. nota 10, pág. 329, el cual afirma:

«... i doubt if it would be appropriate to postulate that an intergovernmental Organization must be established by a treaty. There might well be Organizations established in some other way...»

sistema institucional, competencias o capacidades, es revelador de la función que cumple respecto a la propia existencia de la Organización

2. Esta asociación de Estados existe para cumplir unos fines y propósitos concretos, fines que los estados entienden que se alcanzan óptimamente mediante una Organización. La complejidad de la sociedad internacional, cada vez mayor, ha hecho que el fenómeno organizativo haya crecido en proporciones no imaginadas en épocas anteriores. Esta complejidad, surgida de la necesidad por parte de los sujetos originarios del Derecho Internacional, los Estados, de alcanzar objetivos que individualmente no han podido obtenerse, ha marcado la sucesiva creación de Organizaciones con fines específicos. Estos fines pueden ser formulados de manera general, como ocurre con las Naciones Unidas, o bajo la forma de una especialización particular, pero tanto unos como otros, aunque difieran en el contenido y alcance, son objetivos concretos para los que se ha creado este sistema.

Tampoco este elemento es exclusivo de las Organizaciones Internacionales. Los Estados pueden concertar acuerdos para realizar actividades que no requieren una estructura de organización, pero que, naturalmente, tienden también a obtener algún fin. Será en última instancia la naturaleza de la actividad, la que determine el que los Estados necesiten dotarla de otros elementos complementarios, sin los cuales los objetivos previstos no pueden llevarse a cabo satisfactoriamente (28).

Así pues no se concibe una Organización sin unos fines determinados, sean cuales fueren, pero la existencia de éstos tampoco define, por sí, a una Organización como ente diferenciado.

3. Tercer elemento esencial y posiblemente el fundamental para la caracterización de una Organización Internacional, es la existencia de órganos, capaces de cumplir o alcanzar los objetivos y fines de la Organización. A su vez, todo órgano puede ser contemplado desde, al menos, dos puntos de vista:

(28) Véase por ejemplo lo que ZOUREK (n. notas 10 y 26, denomina «Institution internationale», para la cual los Estados que la crean señalan unos fines comunes y participan en la creación de los órganos «directores» de la institución, dotándola de medios financieros propios.

1) El que ya hemos mencionado, como capaz de poner en práctica los objetivos contenidos en los documentos constitutivos o que surjan en el desarrollo de la vida de la Organización, cumpliendo funciones ejecutivas, normativas o, en su caso, administrativas.

2) Como entes característicos, *representativos de la Organización en cuanto tal*, diferenciados de los Estados miembros y aptos para expresar *una voluntad*, la de la Organización, que debe ser diferente, también, de la de los Estados miembros.

Este último carácter, que enlaza con la teoría de la personalidad internacional de las Organizaciones, lo analizaremos posteriormente, pero creemos que es esencial, como doctrinalmente se ha puesto de manifiesto, que al menos exista un órgano para que una asociación de Estados pueda ser denominada Organización Internacional. Ahora bien, hay que matizar cuidadosamente, a través de la interpretación de los textos constitutivos y de la práctica posterior de la Organización, si ese órgano es solamente expresión de los Estados asociados. órgano cuya función es manifestar mecánicamente las voluntades estatales en cuanto tales Estados individualmente considerados, de si expresa la voluntad de la propia Organización, en suma, como afirma SEYERSTED (29), «... which are not all subject to the authority of any other organized community...».

La autonomía orgánica —el órgano lo es de la Organización, no de los Estados, y no está sometido a la voluntad de éstos—, es fundamental para caracterizar a una Organización Internacional. Desde este punto de vista puede sostenerse que una asociación de Estados puede poseer órganos y no ser una Organización Internacional. Si a un tratado de alianza multilateral, carente de órganos, posteriormente se añaden uno o más, ¿automáticamente se transforma en una Organización Internacional?

Estas dudas se han expresado notoriamente en la Comisión de Derecho Internacional, como ya se patentizaron al analizar la naturaleza jurídica del Tratado del Atlántico Norte (30). El proceso

(29) En *o. c.*, págs. 40, 53 y 66. Véase asimismo SCHERMERS, *o. c.*, pág. 10, y SEIDL-HOHENVELDERN, «International economic law. General Course of Public International Law», *RCADI*, vol. 198, 1986/III, págs. 9-264, en especial págs. 105 y 113.

(30) Véase *ACDI*, 1974/I, intervenciones de USTOR (pág. 154), USHAKOV (pág. 155) y el Relator REUTER (pág. 171).

de la formación de la voluntad en el seno del propio órgano nos puede indicar, en algunos casos, cual es su auténtica función. Si este proceso se verifica por el sistema del voto mayoritario, en que se refleja la expresión de la voluntad de la mayoría, es indudable que la decisión corresponde a la Organización, no a los Estados (31). Si la formación de la voluntad se hace a través de la unanimidad, no de la mayoría, esto no es suficiente para denegar al órgano su cualidad de tal respecto a una Organización Internacional, siempre que esa voluntad sea atribuida al órgano, no a los estados individualmente (32). Con claridad lo manifiesta RAMAMOANTALDO, que distingue entre órganos que manifiestan la voluntad de la Organización en cuanto tal, de aquellos —«common organ»— cuyas manifestaciones se atribuyen *simultánea e idénticamente* a todos los Estados para los cuales este órgano es común (33).

Por tanto es esencial que se aprecie la existencia de una *voluntad propia* a la que puedan *atribuírsele* todos los actos que ese órgano produzca. Esa voluntad es distinta de la de los Estados, posee autonomía propia y se dirige al cumplimiento de los fines y objetivos de la Organización. Sea cual fuere el sistema exigido para su formación —en uno de los casos, mayoría, sin duda alguna— siempre que se aprecie la autonomía respecto a los Estados, nos encontraremos con un órgano propio de una Organización Internacional, no un órgano «común» a una asociación de Estados, el cual, por su parte, puede cumplir funciones de diverso carácter.

Llegamos así al núcleo fundamental para la comprensión del fenómeno de los órganos de las Organizaciones Internacionales. Este núcleo, que nos permitirá aislar a éstas de cualesquiera otras asociaciones es, precisamente, en primer lugar y como ya hemos ma-

(31) Para algunos autores éste es el criterio decisivo y definitivo para caracterizar a una Organización Internacional. Véase ROUYER-HAMERAY: «Les compétences implicites des Organisations Internationales», París, 1962, págs. 4 y ss. Véase asimismo MIAJA, *o. c.*, pág. 267.

(32) Véase REUTER/COMBACAU: «Institutions et relations internationales», París, 1980, pág. 291.

(33) En *o. c.*, págs. 145 a 147. como también afirman GIULIANO/SCOVAZZI/TREVES («Diritto Internazionale», Milano, 1983, pág. 100), «... non costituisce... una nuova riunione di organi di una pluralità di Stati, inidonea come tale a prendere determinazioni vincolanti per gli Stati membri».

nifestado, el que a ese órgano *puedan atribuírsele en exclusiva los actos producidos por él*, no a los Estados que componen la asociación. El órgano manifiesta entonces una voluntad, a través de determinados actos, cuyas consecuencias jurídicas le son atribuidas de forma absoluta. Además, y en segundo lugar, estos actos le son atribuidos a la Organización de la que es instrumento, no a los Estados miembros de esa Organización de forma individual, y es por ello por lo que poseen responsabilidad internacional (34). Es la Organización la que posee una voluntad distinta a la de sus Estados miembros, voluntad expresada a través de sus órganos, y sólo si se aprecia que esta voluntad se atribuye a la Organización, no a los Estados miembros, podemos hablar de la existencia de una Organización Internacional (35).

Por su parte, la voluntad propia de la Organización puede dirigirse o moverse en dos planos: el interno, hacia sus propios Estados miembros, y el externo, hacia distintos sujetos del Derecho Internacional. El plano interno permite fácilmente apreciar esta manifestación de voluntad de la Organización, si los instrumentos constitutivos y la voluntad de los Estados miembros reconocen esa voluntad diferente, bien de forma *implícita*, bien atribuyéndole *explícitamente* personalidad jurídica interna, como lo hace, por ejemplo, la Carta de las Naciones Unidas en sus artículos 104 y 105 ó el artículo 211 del Tratado de la Comunidad Económica Europea y el 6.3 del Tratado de la Comunidad europea del Carbón y del Acero. Pero esta forma de atribución se limita al círculo interno de las relaciones entre la Organización y los Estados que la componen. Se reconoce, sí, un ente diferente con voluntad propia y capaz de actuar «ad intra», porque así conviene a los intereses de los Estados, pero el problema se plantea respecto al reconocimiento y atribución de esa manifestación de voluntad «ad extra».

(34) Véase M. PÉREZ GONZÁLEZ: «Les Organisations Internationales et le droit de la responsabilité», *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 92, 1988/1, págs. 63-102.

(35) Como hace RAMA-MONTALDO, en *o. c.*, págs. 112 a 123 especialmente.

Para el problema de la personalidad jurídica de las Organizaciones, véase MIAJA: «Problemática permanente y realidades actuales de la personalidad en Derecho Internacional», *Anales de la Universidad de La Laguna*, 1966, págs. 19 a 31.

Encontramos, pues, que un ente, formado por Estados, manifiesta su voluntad a través de determinados órganos, y esa manifestación se puede realizar relacionándose con otros sujetos del Derecho Internacional. Para que pueda atribuírsele internacionalmente a la Organización los actos emanados de sus órganos, es preciso que esa Organización sea capaz de ser un sujeto al que puedan imputársele ciertos actos dentro de un determinado ordenamiento, el internacional. Este es el problema de la personalidad jurídica internacional de las Organizaciones, el cual vamos a tratar someramente en cuanto completa o profundiza la autonomía de la propia Organización.

Hemos de pasar por alto el análisis a fondo de la evolución doctrinal y las posibles clasificaciones (36), e incluso dar por establecido lo que el Tribunal Internacional de Justicia dictaminó para las Naciones Unidas, Organización a la que el Tribunal y la práctica totalidad de la doctrina concede personalidad jurídica objetiva (37). Si partimos del presupuesto que hemos señalado —la actividad «ad extra» de una Organización exige que a ésta puedan atribuírsele los actos producidos por sus órganos y en relación con el ordenamiento jurídico en que realiza esa actividad— llegamos a la conclusión de que la Organización Internacional es un *centro de imputación* de los actos jurídicos realizados por sus órganos dentro de un ordenamiento determinado (38). Si este ordenamiento, el internacional

(36) Véase sobre el particular DOMINICE, o. c., pág. 164; MIELE, o. c., pág. 327; REUTER-COMBACAU, o. c., págs. 291 y 198; BARBERIS, o. c., págs. 216 y 219; MIAJA, o. c., «Introducción...», pág. 260.

(37) Véase por ejemplo: Primer Informe del Relator REUTER, Doc. A/CN.4/258, ACDI, 1972/II, pág. 193; MIAJA, o. c., «Introducción...», pág. 262; PÉREZ GONZÁLEZ, o. c., pág. 65; SEIDL-HOHENVELDERN, o. c., pág. 109.

Véase en contra, P. PESCATORE: «Les relations extérieures des Communautés Européennes. Contribution à la doctrine de la personnalité des Organisations Internationales», RCADI, vol. 103, 1961/II, págs. 1-242, esp. págs. 69 a 71.

(38) Es el sentido que le da al término por ejemplo PESCATORE, o. c., pág. 30, o, como afirma MIGLIAZZA (*Il fenomeno dell'Organizzazione é la Comunità Internazionale*, Milano, 1958, pág. 178): «... centri di attribuzione delle conseguenze di situazioni giuridiche rilevanti...» Véase asimismo MOSLER: *Réflexions sur la personnalité juridique en Droit International Public*, Mélanges Rolin, París, 1964, págs. 228-251, en concreto págs. 237, 238 y 244.

Por tanto parece que una Organización no es, como dice el Dictamen sobre «Reparación de daños...», *Recueil CIJ*, 1949, pág. 178, sólo un centro de armonización de los esfuerzos comunes de los Estados.

en este caso, atribuye consecuencias jurídicas a los actos producidos por un ente y derivados de él mismo, este ente posee la cualidad de sujeto del ordenamiento; sólo aquellas asociaciones de Estados que, dentro de los fines señalados en su instrumento constitutivo y las competencias explícitas o implícitas concedidas a sus órganos, actúen en el ordenamiento jurídico internacional como entes autónomos diferentes a los Estados que las componen, podrán considerarse como sujetos o personas jurídicas internacionales.

Consecuencia de esa personalidad es que, determinadas asociaciones de Estados sean titulares de derechos y obligaciones dimanantes del ordenamiento jurídico internacional. Se accede a la cualidad de persona cuando, dadas una circunstancias que hemos señalado —instrumentos constitutivos, fines, órganos, a los que ha de añadirse la efectividad de su funcionamiento—, el ordenamiento internacional reconoce la existencia de un ente jurídico distinto a sus componentes, que actúa en ese ordenamiento como un único centro de imputación de los actos emanados de él mismo y que es capaz de asumir determinados derechos y obligaciones. Un criterio objetivo —dadas unas condiciones previas, el ordenamiento concede el «status» de sujeto— parece el más adecuado para atribuir la personalidad a las Organizaciones Internacionales, en coherencia no sólo con la jurisprudencia sino con buena parte de la doctrina.

Bien es verdad que esa personalidad o subjetividad no implica equiparación de la capacidad de obrar de la Organización con la de los Estados; la manifestación de voluntad de los Estados miembros en el instrumento constitutivo y en la actividad posterior, al limitar de alguna manera la competencia de los órganos y los fines de la propia Organización, restringe la capacidad de obrar absoluta (39), pero esto nada tiene que ver con la subjetividad en sí misma.

Así pues, la personalidad jurídica internacional de las Organizaciones Internacionales, sea cual fuere la capacidad real de obrar, se traduce, a los efectos que para este estudio interesan, en la consideración de aquéllas por el ordenamiento internacional como entes autónomos, que pueden ser titulares de determinados derechos y obligaciones, respondiendo esta autonomía a una voluntad propia, di-

(39) Véase en contra SEYERSTED, *o. c.*, «International personality...», págs. 48 y 73. Véase Dictamen «Reparación de daños...», *Recueil CII*, 1949, pág. 179.

ferente a la de los Estados miembros, expresada por los órganos competentes para ello.

LA NATURALEZA JURÍDICA DEL TÍTULO III DEL ACTA UNICA EUROPEA

Como dijimos al comienzo, vamos a proceder al estudio del Título III desde la perspectiva de un tratado inserto materialmente en otro, de carácter más amplio, aunque formalmente aparezca como un tratado único. Como tal convenio, al no formar parte del Derecho Comunitario, como también hemos señalado, debe ser examinado a la luz de las normas generales del derecho de los tratados, y para ello hemos de considerar:

1. *Los sujetos.* Estos son los estados miembros de las CCEE (art. 30.1 y Preámbulo del Acta Unica), excluyendo de la cooperación política a los Estados no miembros. Este principio es lógico, en cuanto la finalidad del Título III es, conducir a las CCEE, hacia la Unión Europea, la cual se contrae, al menos de momento, a los Estados miembros de las Comunidades. Consecuentemente con el carácter unitario del Acta, cualquier Estado que se adhiera en el futuro a las CCEE, se adherirá obligatoriamente al Acta Unica y por tanto al Título III y su contenido material.

2. *El contenido.* La naturaleza de las obligaciones materialmente insertas en el Acta, ha sido objeto de numerosas críticas (40), especialmente por observarse una gran falta de concreción y un carácter más programático que otra cosa en lo estipulado.

Es cierto que es difícil de apreciar una naturaleza compulsiva en las normas sobre cooperación política, salvo acaso, por ejemplo, lo que dispone el artículo 30.1: las Altas Partes Contratantes «... procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea...»; «... se comprometen a informarse mutuamente y a consultarse sobre cualquier asunto de política exterior» (30.1.a); «... al adoptar sus posiciones y en sus acciones nacionales, tendrá plenamente en

(40) Véase por ejemplo, LIÑÁN NOGUERAS, *o. c.*, «Cooperación Política...», págs. 63 a 65. Asimismo PESCATORE, «Some critical remarks on the Single European Act», *CMLR*, vol. 24, 1987/1, págs. 9-19.

cuenta las posiciones de las demás partes y tomará debidamente en consideración el interés que presentan la adopción y la aplicación de posiciones europeas comunes» (30.2.c). Esto se completa con, especialmente, lo dispuesto en el mismo artículo, núm. 7.a) («En las instituciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que participen las Altas Partes Contratantes, éstas procurarán adoptar posiciones comunes»), y, sobre todo, el apartado b): «En las instituciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que no participen todas las Altas Partes Contratantes, aquellas que participen tendrán plenamente en cuenta las posiciones acordadas en el marco de la Cooperación Política Europea.»

A tenor de lo expuesto no son relevantes las obligaciones de las partes, excepto si lo ponemos en relación con la propoición negativa, su incumplimiento, y las consecuencias jurídicas que puede acarrear. Efectivamente, las obligaciones contenidas, al menos algunas de ellas, se cumplen y agotan su finalidad en el seno de las instituciones encargadas de la cooperación política, especialmente en las reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores y la Comisión o el Consejo; la formación del consenso y la acción conjunta (núm. 3.c) se hacen dentro de estas instituciones, por lo que las obligaciones («procurarán», «se comprometen a informar...»), la determinación de posiciones comunes (núm. 3.c), último párrafo) o la coherencia de la política exterior comunitaria con la Cooperación Política Europea (núm. 5, primer párrafo), terminan diluyéndose en el aparato institucional creado al efecto. Este es el medio idóneo, además de expresamente previsto, para cumplir cualquier tipo de obligaciones del Título III. No existe, pues, posibilidad de incumplimiento individualizado en el seno de cada uno de los órganos.

Ahora bien, existe otro tipo de conducta, el que prevee el núm. 2 c), que citamos, o el también citado núm. 7 letras a) y b), en que la acción posible para el cumplimiento de la obligación, corresponde a cada Estado, fuera del sistema institucional previsto. La obligación contenida en el núm. 2 c) compele al signatario a tener en cuenta la posición de los demás al tomar posiciones individuales ante cualquier cuestión, sea la que fuere (ya que no existen exclusiones), que afecte a su política exterior. Si no toma en cuenta las opiniones de las demás partes, estará, indudablemente, incumpliendo el tratado en uno de sus aspectos concretos.

Otra posibilidad es la que contempla el núm. 7. Por su primer apartado, todos los signatarios presentes en instituciones internacionales —es decir, en otras Organizaciones Internacionales— o en conferencias también internacionales, procurarán adoptar posiciones comunes. El no procurarlo, por parte de cualquiera de ellos, es también una clara violación del tratado.

Aun es más evidente lo que dispone el segundo apartado, el b), de este número. En el caso de que en determinadas instituciones o en ciertas conferencias no participen todas las partes, las que sí asistan tendrán en cuenta las conclusiones adoptadas por todos en el sistema institucional de la Cooperación Política. Así pues, las opiniones individuales de los Estados deberán conformarse con los acuerdos internos adoptados por la Cooperación Política Europea. En caso de ignorar esta posición común de la cooperación política, el Estado también incumpliría una norma del Título III.

En consecuencia, aunque las obligaciones no tengan un contenido muy preciso ni una definición muy clara, hay ciertos supuestos en que puede producirse una violación, un no cumplimiento, de lo exigido en el Título III. Al quedar fuera del Derecho Comunitario, como hemos visto, y primera conclusión, queda cerrada la vía del recurso al Tribunal de Justicia de las Comunidades. Ninguno de los firmantes del tratado puede acudir al órgano judicial supremo de las Comunidades Europeas para reclamar el cumplimiento de lo prevenido en el Título III, aunque, como es lógico, puedan alegar ese incumplimiento dentro de las mismas instituciones de la Cooperación Política, pero sin que recaiga una solución jurídica a un hipotético conflicto surgido.

Parece indudable, y segunda conclusión, que los métodos para exigir el cumplimiento de las obligaciones son los que se puedan adoptar según el Derecho Internacional General (41). Las partes han de acudir, no existe otro camino, a los medios que para exigir el cumplimiento de las obligaciones o para la resolución de conflictos señala el Derecho Internacional.

Por lo demás, un escollo realmente existente es que el Título III forma parte del Acta Unica y que ésta ha sido firmada y ratificada unitariamente. Formalmente, como hemos puesto de mani-

(41) Véase FREESTONE/DAVIDSON, *o. c.*, págs. 796 y 797.

fiesto, se trata de un solo convenio, aunque materialmente sea divisible. Por consiguiente planteemos un supuesto concreto y al que hemos aludido: la posibilidad de terminación del tratado por violación, incumplimiento de las obligaciones.

El primer punto a considerar es que todo convenio está sometido a las reglas generales del derecho de los tratados, codificadas en su mayor parte en la Convención de Viena de 1969. Por tanto, y en principio, el Acta Unica también lo está y, dentro de ella, el Título III. Prescindiendo ahora de examinar si a la totalidad del Acta le es aplicable esta Convención, centrémonos en la posibilidad que ofrece el artículo 44 de ésta para considerar divisibles las disposiciones de un tratado, aun teniendo en cuenta la dificultad de apreciar o aplicar este artículo, que exceptúa el principio general de la integridad de los tratados.

Efectivamente, el número 2.º del artículo 44 dice: «Una causa de nulidad o terminación de un tratado, de retiro de una de las partes o de suspensión de la aplicación de un tratado reconocida en la presente Convención no podrá alegarse sino con respecto a la totalidad del tratado, salvo en los casos previstos en los párrafos siguientes o en el artículo 60.3. Si la causa se refiere sólo a determinadas cláusulas, no podrá alegarse sino con respecto a esas cláusulas cuando: a) dichas cláusulas sean separables del resto del tratado en lo que respecta a su aplicación; b) se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aceptación de esas cláusulas no ha constituido para la otra parte o las otras partes en el tratado una base esencial de su consentimiento en obligarse por el tratado en su conjunto, y c) la continuación del cumplimiento del resto del tratado no sea injusta.»

Creemos que es perfectamente aplicable esta regla al Acta Unica. El Título III, sus cláusulas, son enteramente separables del resto, en mayor medida que en cualquier otro tratado; no parece que el consentimiento para obligarse de las partes a la totalidad del Acta dependa del Título III ni, en tercer lugar, que sea injusto el cumplimiento de los Títulos I y II si se prescinde del III. Consecuentemente, si es divisible el Acta Unica, la muy concreta causa de terminación que hemos citado —dejando a un lado los demás supuestos previstos— podría ser alegada por las partes.

Ciertamente, el artículo 60 de la Convención dispone en su núm. 3 apartado b) que es violación grave de un tratado —causa de terminación o suspensión— la violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado. Hemos señalado ya que es cierto que las disposiciones del Título III no se caracterizan por su imperatividad, pero no es rechazable que la violación de las obligaciones contenidas en él, sea cual fuere su grado de coactividad, impida el cumplimiento del objeto y fin no del Acta Unica pero sí del Título III. Si un Estado signatario del Acta, en sus acciones nacionales en materia de política exterior, no toma en cuenta las posiciones de los demás (art. 30.2.c) o no tiene en cuenta las posiciones acordadas en el marco de la Cooperación Política Europea en las conferencias internacionales en que no todos los signatarios están representados (núm. 7, b), está obstaculizando el cumplimiento del objeto y fin de una parte del Acta divisible por sí misma, que es conseguir una cooperación europea en materia de política exterior.

Por tanto, y en consecuencia, si procede la divisibilidad del Acta, es factible una causa de terminación por violación grave, con las consecuencias y por los procedimientos que el Derecho Internacional prevee. El camino abierto por esta posibilidad, por discutible que pueda ser, es considerable; piénsese que el artículo 44 prevee no sólo causas de terminación, sino de nulidad (aunque no la absoluta), de retiro de una de las partes o de suspensión y no creemos que pueda argumentarse que el Acta Unica y, en su caso, el Título III, no está sujeta al Derecho Internacional en materia de tratados, regido fundamentalmente por la Convención de Viena de 1969. A mayor abundamiento el propio Título, en su artículo 30.12, se somete aisladamente, fuera del resto del Acta, a un proceso de revisión, si fuese necesario, a los cinco años de su entrada en vigor.

Creemos que estas consideraciones permiten separar materialmente el Título III de la totalidad del Acta. Es el Derecho Internacional, no el Comunitario, el aplicable a sus disposiciones, por más que los hipotéticos conflictos, en la realidad, se solventen en las instancias e instituciones comunes, sin tener necesidad de acudir a procedimientos extracomunitarios, pero estimamos que aquéllas son aplicables no por otra causa sino por la voluntad explícita de los Estados miembros de las CCEE.

Segunda cuestión apuntada, es la hipótesis de calificar al Título III como creador, tratado originario, de una Organización Internacional.

Como dijimos al comienzo, no aparece con claridad en este Título que la voluntad de las partes haya sido crear algún tipo o clase de Organización Internacional, aunque sí es evidente el que da lugar a una estructura de cooperación con un cierto grado de institucionalización. Expusimos en su momento las características que considerábamos esenciales para apreciar la existencia de una Organización Internacional y veamos si todas o alguna de ellas se cumplen en el Título III y, sobre todo, en qué grado lo hacen.

1. La primera característica es que se trate de una asociación de Estados creada por un tratado u otro instrumento constitutivo. Es evidente que eso existe en el Título III: una asociación de Estados, miembros de las CCEE —las Altas Partes Contratantes— que se conciertan mediante un tratado internacional. A estos efectos no es relevante que el Título III esté inserto en un tratado, el Acta Unica, de características o contenido muy diferentes. Siempre que existan los demás elementos comunes a las Organizaciones Internacionales, no sería objetable el que el instrumento constitutivo fuese una parte bien delimitada de un tratado más amplio.

2. Los objetivos y fines concretos se desprenden del propio Título y no es difícil hallarlos. Desde un punto de vista instrumental o de contenido, como afirma LIÑÁN NOGUERAS (42), podemos resumirlos en tres: 1) Un primer objetivo, concertación de acciones. 2) Un segundo objetivo, obtener la convergencia de las posiciones. 3) Por último, el actuar por medio de actividades conjuntas.

Desde otro punto de vista, objetivos y fines concretos, podemos señalar: 1) A largo plazo, la construcción de la Unión europea, conjuntamente con otras Organizaciones Internacionales, las CCEE. 2) A corto y medio plazo, lo que enuncia el Título III: la cooperación europea en materia de política exterior, la cual se instrumenta a través de determinadas instituciones y cuyo contenido es el que señalamos en su momento.

Esta cooperación política no hay que entenderla como algo surgido expresamente para un momento histórico; existe, a la letra, un tracto sucesivo entre los «fines» que presuntamente son el con-

(42) En *o. c.*, «Cooperación Política...», pág. 64.

tenido de la cooperación política, expresados en las Cumbres (o Informes, como dice el artículo 1 del Acta) de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981), en la llamada «Declaración solemne sobre la Unión Europea» de Stuttgart en 1983 y la práctica de los Estados miembros (art. 1.3), con los «fines» del Título III. Este «completa y confirma», no crea o innova. Realmente, más que fines, en el sentido auténtico del término, lo contenido en los Informes o en la Declaración solemne son procedimientos y formas de actuación para conseguir los auténticos objetivos o fines reales que señalamos: la Unión Europea a largo plazo, y la cooperación política en materia de política exterior a corto o medio plazo.

Así pues, aunque los medios previstos y el contenido real sean relativamente precarios, los objetivos y fines son claros y pueden corresponder, hipotéticamente, a una Organización Internacional.

3. El sistema orgánico es lo peculiar y lo que realmente podría o no calificar al Título III como creador de una Organización Internacional. Examinemos lo que el propio tratado determina sobre el particular.

En primer lugar hemos de observar que a tenor del artículo 3.2, para los autores del Título la cooperación política está dotada de «instituciones y órganos competentes» que ejercen «poderes y competencias» para cumplir unos fines determinados, los que previene el Título III y los documentos emanados de los Informes correspondientes a los Consejos de Luxemburgo, Copenhague y Londres y de la Declaración Solemne sobre la Unión Europea.

Aunque el número 2 del artículo 3 del Acta distingue entre instituciones y órganos, en el número 4, cuando habla de las instituciones de las Comunidades Europeas se está refiriendo a los órganos de éstas. Por eso debemos entender que «instituciones y órganos» es una forma de expresar o denominar a todos los entes que, de una u otra forma, individual o colectivamente, actúan en la Cooperación Política Europea, como gestores de las actividades de ésta, sea cual fuere el carácter con el que actúan y el grado de responsabilidad que posean en esa gestión.

Sin embargo, no es irrelevante que el Título III utilice los términos «instituciones y órganos» porque, de una u otra forma, podemos preguntarnos. ¿De quién o de qué son órganos los entes que

actúan en la Cooperación Política? ¿Podemos afirmar que existen órganos?

Comenzando por la segunda cuestión, analicemos quienes son, en el Título III, los que tienen encomendadas misiones de cooperación política.

En primer lugar existen las reuniones cuatrianuales de los Ministros de Asuntos Exteriores de los firmantes del Acta, conjuntamente con un miembro de la Comisión (art. 30.3 a) y b). Estas reuniones no representan ninguna innovación porque, «mutatis mutandis», ya habían sido establecidas en el Consejo Europeo de París de 1974 para el ámbito de las Comunidades Europeas y lo que establece el Título III es su institucionalización formal mediante tratado; pese a ello, es este aspecto institucional el que analizaremos a continuación (43).

En un sentido amplio es indudable que esta forma de gestión para obtener el consenso de las partes y subsiguiente acción conjunta, puede ser considerada un instrumento de la cooperación política, tendente a adoptar posiciones comunes en materia de política exterior, aunque es cierto que adopta la forma de Conferencia Intergubernamental o Conferencia de Organos Gubernativos (44). En tanto en cuanto admitamos que la expresión «instituciones» abarca todos los instrumentos de gestión, estas reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores conjuntamente con un miembro de la Comisión, revisten este carácter. Desde luego no es equivalente a un Consejo o Comité de Ministros de una Organización clásica, pero sí es una de las instituciones gestoras de la cooperación política.

A primera vista este instrumento no es autónomo respecto a una estructura dada. Parece evidente que esta especie de Conferencia en la Cumbre de los Ministros de Asuntos Exteriores, al precisar la asistencia de un miembro de la Comisión, está dando acceso a un órgano ajeno a su propia entidad, está demostrando claramente la relación de dependencia existente entre el Título III y la estructura comunitaria.

(43) Véase por ejemplo MARIÑO MENÉNDEZ, *o. c.*, «El sistema de cooperación...», págs. 611 a 615, y LOUIS/BRUCKNER, *o. c.*, págs. 200 y ss.

(44) Véase CAPOTORTI, *o. c.*, pág. 17.

Como se ha puesto de manifiesto por la doctrina (45), la existencia de órganos comunes a dos o más Organizaciones —como es el ejemplo clásico de las Comunidades Europeas—, no es obstáculo para que puedan existir éstas como entes autónomos. Aún más, es posible e incluso corriente que, como afirma BARBERIS (46) ciertos responsables de una Organización dependiente de otra, no ejercen sus funciones sino porque son titulares de otra actividad en la Organización principal. En algunos casos —como en la Unión Europea Occidental— determinados órganos sólo pueden ejercer sus competencias coordinándose con los de otra Organización (47), aunque en ciertos supuestos puede ser difícil o complejo separar lo que es una mera coordinación de una real subordinación.

En todo caso no parece que exista una relación de subordinación, una hipotética supresión de la autonomía de la voluntad en la institución que comentamos. La Comisión se incorpora como un elemento necesario en el cumplimiento de las funciones previstas, no como un elemento decisor que impone su voluntad o que posee una primacía respecto a los demás componentes. Participa en la gestión, no manifiesta la existencia de una relación dependiente (48). El problema no es el que en una institución participe un órgano de una Organización ajena, sino el que la institución sea autónoma en la formación de su voluntad respecto a otra Organización o a otros sujetos.

Desde este punto de vista creemos que la reunión cuatrianual de los Ministros de Asuntos Exteriores carece totalmente de la necesaria autonomía no con respecto a las Comunidades Europeas sino

(45) Véase por ejemplo SEYERSTED, *o. c.*, «International personality...», pág. 40. Asimismo MIAJA, *o. c.*, «Introducción...», pág. 195.

(46) En *o. c.*, pág. 226.

(47) Véase MÓNACO, *o. c.*, pág. 166. Para la función de coordinación véase págs. 170 y ss.

(48) Esta cooperación de la Comisión aparece aún más claramente en la Decisión adoptada con ocasión de la firma del Acta Unica por los respectivos Ministros de Asuntos Exteriores. Véase *Boletín CE*, 1986/2, págs. 123 y 124, apartado II. Igual sentido, cooperación entre Instituciones distintas, es lo que aparece con respecto al Parlamento Europeo en el artículo 30.4 del Título III del Acta y corroborada en la Decisión mencionada, apartado I.

En general para un estudio actual de la Secretaría y la Presidencia en el Acta Unica, véase LIÑAN NOGUERAS, *o. c.*, «La Cooperación Política...», págs. 452 a 459.

respecto a los firmantes del Acta. Son los representantes de determinados Gobiernos, las Altas Partes Contratantes, reunidos en conferencia, los que determinan qué posiciones deben adoptar, siendo su vía de manifestar la voluntad común el consenso y la acción conjunta derivada de éste, todo ello cuando sea posible (apartado 3 c). No se aprecia, aún más, no es factible, que pueda formarse una voluntad autónoma distinta de la de los Estados signatarios y que exprese, a su vez, la voluntad de un ente diferenciado de los propios firmantes del Acta.

Dejando a un lado a los Ministros de Asuntos Exteriores, aparece como una institución relevante la Presidencia de la Cooperación Política, artículo 30.10.a) y b). Corresponde la Presidencia a la Parte Contratante que ejerza la misma en el Consejo de las Comunidades, lo cual no desvirtuaría, como apuntamos, la posibilidad de que se hubiese constituido una Organización Internacional para la Cooperación Política, siempre que esta institución poseyese la indispensable autonomía. Sus funciones son la gestión de la cooperación política en general, la iniciativa, la coordinación y la representación de los Estados miembros ante otros sujetos, obsérvese que la Presidencia representa a los Estados miembros, no a los firmantes del Acta, por lo que ha de entenderse que son los Estados miembros de las Comunidades Europeas, firmantes del Acta Unica. La Presidencia no representa siquiera a las Altas Partes Contratantes, término empleado a lo largo del Título III, sino a los Estados miembros de las Comunidades en las «actividades pertenecientes a la Cooperación Política Europea», como si esta actividad fuese una política comunitaria más, una actividad complementaria, en el sentido del que hablamos en la introducción. La autonomía se aprecia aún menos que en el supuesto de las reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores y es evidente que, en todo caso, la Presidencia representa a los Estados, no a un ente diferenciado y autónomo.

Institución de rango inferior en cierto sentido y relevante en otro, es el Comité Político (art. 30.10.c), d) y e). El Comité puede ser considerado un órgano propio de la cooperación política, órgano no permanente, que si por un lado sólo prepara las reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores, por otro impulsa y asegura la continuidad de la cooperación; esta última función, notablemente importante, permite configurar a este órgano, compuesto por los di-

rectores Políticos existentes ya en las Comunidades Europeas —al igual que los Corresponsales Europeos, que aplican y organizan la cooperación política—, como una institución independiente con funciones propias, aunque esté compuesto por funcionarios de los Estados que ya actuaban como tales en las Comunidades (49).

Ahora bien, éste es un órgano de gestión, carente de representatividad, con funciones preparatorias o técnicas respecto a los firmantes del Acta, pero no independiente de ellos. Como hemos señalado, lo componen funcionarios de los Ministerios de Asuntos Exteriores y las decisiones que puedan tomar, al impulsar y asegurar la actividad de la cooperación política —que son, evidentemente, decisiones propias— no las toman en nombre de una Organización sino en el de los Estados firmantes de un tratado que tiene por objetivo la consecución de una determinada cooperación política entre ellos. El Comité Político no manifiesta la voluntad de una Organización independiente, sino que impulsa una finalidad, objeto de un tratado multilateral, y aunque manifiesta una voluntad propia cuando actúa, sea en el nivel que fuere, no puede apreciarse que sea una voluntad diferente a la de los Estados signatarios. Aún más, no se dice cuál es el proceso de formación de la voluntad en el seno del Comité cuando adoptan sus decisiones, por lo que no puede establecerse una separación, necesaria, entre la voluntad del órgano y la de los Estados representados en él.

Por último, otro órgano propio de la cooperación política es la Secretaría (artículo 30.10.g) y apartado 11). Es un órgano administrativo, permanente, estable y autónomo, el único que posee estos caracteres. Sus funciones son muy variadas (asistencia a la Presidencia en todas sus actividades, preparación de reuniones, archivos, traducción a las lenguas oficiales de los Estados firmantes... (50).

La Secretaría es un órgano administrativo propio de las Organizaciones Internacionales, pero como pusimos de relieve con anterioridad, la existencia de una Secretaría no es suficiente para dotar

(49) El Comité Político, los Directores Políticos y los Corresponsales Europeos («Groupe de correspondants»), también existían, como las reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores, en las Comunidades Europeas y se institucionalizan en el Título III. El Grupo de Corresponsales fue instituido en el Consejo Europeo de Copenhague de 1973. Véase DE RUYT, *o. c.*, págs. 244 y ss.

(50) Véase Decisión cit. n. nota 48, págs. 124 y 125, apartado III.

a una asociación de Estados de la categoría de Organización Internacional (51). Una Secretaría es, ciertamente, el órgano idóneo para la gestión de los fines cualesquiera de una asociación de Estados, reúna o no esta asociación la forma de una Organización Internacional. Respecto a este punto y al carácter de la permanencia, afirma ROUYER-HAMERAY (52):

«... la permanence... elle est indifférente au problème des compétences de l'organe. Tout agent ayant certains pouvoirs, il s'agit de savoir quelle est leur nature exacte, ou leur vraie portée... Ce qui compte, ce n'est pas l'objet auquel s'applique la volonté d'un agent... c'est que dans le cadre d'un certain pouvoir il ait une volonté juridique propre.»

Por su parte la Secretaría posee sus funciones en cuanto están coordinadas con la Presidencia de la Cooperación Política; la asiste en la preparación y ejecución de todas las actividades cooperativas, ayuda a asegurar la continuidad y la coherencia de aquélla con las posiciones comunitarias, asiste a la Presidencia en la organización de reuniones y preparación y difusión de los documentos o colabora con los Corresponsales Europeos en la preparación de sus conclusiones (53). Todas son funciones dependientes de asistencia o colaboración, no asume decisiones propias, carece de autonomía y reviste las características de una institución administrativa importante, pero no de un verdadero órgano que represente o manifieste su voluntad en nombre de una Organización compleja.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Así pues, desde una perspectiva amplia, los órganos de la cooperación política, aquellos que gestionan esta actividad común de los signatarios del Acta Unica, carecen de la autonomía necesaria como para calificarlos de órganos de una Organización Internacional. Ninguno de ellos posee una voluntad propia que, a su vez, mani-

(51) Véase n. nota 30. En concreto dice USTOR (pág. 154): «... la CSCE... tiene una Secretaría, pero no puede calificarse de Organización Internacional. ¿Se convertiría en Organización Internacional si, ulteriormente, crease una sede permanente?»

(52) En *o. c.*, págs. 7 y 8.

(53) Véase n. nota 50.

fieste la voluntad de la Organización de la que, hipotéticamente, formaría parte; esta voluntad de la Organización, independiente de la de los Estados, no aparece ni explícita ni implícitamente en el Título III.

Es evidente que son instituciones tendentes a conseguir un fin determinado, pero ese fin no se alcanza, al menos de momento, a través de una Organización Internacional de tipo clásico. Existe una «acción común», de cooperación, entre determinados Estados, acción canalizada institucionalmente mediante una determinada estructura, pero ésta no parece revestir la forma de Organización Internacional, al menos tal y como nosotros la entendemos.

La estructura jurídica del Título III sería, pues, la de un conjunto de normas que forma un cuerpo separado dentro de un tratado amplio, el Acta Unica, destinado a alcanzar objetivos concretos de cooperación política, para lo que se establecen determinadas instituciones, algunas ya existentes de hecho en el seno de las Comunidades Europeas, que tienen por misión la gestión de esos objetivos sin que pueda apreciarse ni autonomía orgánica —entendiendo por tal la capacidad del órgano para manifestar su voluntad con independencia de los Estados miembros— ni que estas instituciones manifiesten la voluntad propia de una Organización independiente (54).

En todo caso si, en nuestra opinión, el Título III del Acta Unica no crea explícitamente ni instituye de forma directa ninguna Organización Internacional, puede transformarse en tal si los firmantes, haciendo uso de la prerrogativa concedida por el apartado 12 del artículo 30, deciden revisar el tratado en el sentido que comentamos. Dados los fines y el carácter dinámico, en busca de una progresiva integración de las Comunidades europeas, de apreciarse una voluntad en los órganos e instituciones de la cooperación política distinta y separada de la yuxtaposición de las voluntades de los Estados miembros, o bien de llegarse a ello por la vía de revisión del Acta Unica, nos hallaríamos en presencia de una Organización Internacional que tendría por finalidad la Cooperación Política Europea, añadiéndose a las tres Comunidades ya existentes. La transformación ni es fácil ni puede suponerse que sea la intención final de los Estados

(54) La «voluntad propia del sistema», de la que habla MARIÑO MENÉNDEZ, en o. c., «El sistema de cooperación...», pág. 624.

miembros de las Comunidades, puesto que habrían de dotar de nuevos contenidos al Título III, renovadas competencias a los órganos y, de alguna forma, apreciarse autonomía de la voluntad de esa asociación de Estados respecto de sus miembros, pero la estructura actualmente existente es un punto de partida válido para un sistema de organización más complejo e internacionalmente encuadrado dentro de alguna de las formas que pueden adoptar las Organizaciones Internacionales.

ELEMENTS QUI DEFINISSENT LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET CONSIDERATION SPECIALE DE LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE POUR LA COOPERATION POLITIQUE DE L'ACTE UNIQUE EUROPEEN

RÉSUMÉ

Le travail considère la structure institutionnelle de la Coopération Politique Européenne, du point de vue de ses organes, en la mettant en rapport avec les caractéristiques générales des Organisations Internationales, afin d'examiner la possibilité que cette structure réunisse les éléments spécifiques des Organisations Internationales.

Pour cette raison, la première partie analyse ce que pour la doctrine et la jurisprudence sont les caractères concrets des Organisations: sujets, objets et but, et, en particulier, le système organique, en aboutissant à la conclusion que la présence d'une volonté autonome des organes qui représente, à la fois, la volonté de l'Organisation, centre d'attribution ou d'imputation de ses propres actes comme sujet indépendant d'un arrangement juridique concret, dans ce cas l'international, est essentiel.

La seconde partie examine les «institutions et les organes compétents», comme le confirme l'Acte Unique, que le Titre III de celle-ci mentionne comme gérants de la Coopération Politique Européenne, non seulement les réunions des Ministres des Affaires Extérieures, mais aussi la Présidence, le Comité Politique ou le Secrétariat, du point de vue de leur assigner ou non une volonté autonome comme de tels organes de la Coopération Politique.

La conclusion est que, étant donné la structuration de cette gestion, on ne peut pas dire que les institutions et les organes du Titre III de l'Acte Unique, possèdent cette indispensable volonté autonomes, propre des organes des Organisations Internationales, en dépit de qu'une possible révision du Titre puisse transformer ce qu'aujourd'hui est une politique communautaire institutionnalisée, en une Organisation indépendante.

DEFINITORY ELEMENTS OF THE INTERNATIONAL ORGANISATIONS AND
SPECIAL CONSIDERATION OF THE INSTITUTIONAL STRUCTURE FOR
THE POLITICAL COOPERATION OF THE SINGLE EUROPEAN ACT

ABSTRACT

The present work considers the institutional structure of the European Political Cooperation, from the point of view of its organs, relating it to the general characteristics of the International Organizations, in order to examine if it is possible that this structure could combine the specific elements of the International Organizations.

For this reason, the first part makes an analysis of what for the doctrine and the jurisprudence are the concrete characters of the Organizations: subjects, objects and aim, and, specially, the organic system, coming to the conclusion that an autonomous will of the organs is essential, and that it has to represent at the same time the will of the Organization, point of attribution or imputation of its own acts as an independent subject, of a concrete juridical order, the international one in this case.

The second part examines the «institutions and competent organs», as is affirmed in the Single Act, mentioned in Title III of it as promoter of the European Political Cooperation; these institutions and competent organs include the reunions of the Ministers for Foreign Affairs, the Presidency, the Political Committee or the Secretariat, from the point of view of assigning an autonomous will as such organs for the Political Cooperation, or not.

The conclusion is that, the way this negotiation is nowadays structured, it can not be said that the institutions and organs of Title III of the Single Act have that essential autonomous will, characteristic of the organs of International Organizations. But a possible revision of the Title could transform what is nowadays an institutionalized communitarian policy, in an independent Organization.

