

Elena Díaz Galán: *La conformación jurídica de las organizaciones internacionales (de las conferencias internacionales a las uniones administrativas)*. Thomson Reuters-Aranzadi, 2018, 456 pp.

Ana Manero Salvador

Universidad Carlos III de Madrid (España)

La presente obra se caracteriza por su originalidad. No es habitual que los jóvenes iusinternacionalistas españoles se decanten por el análisis de cuestiones clásicas y/o históricas de nuestra disciplina, por lo que lo primero que hay que destacar es la valentía de la doctora Elena Díaz Galán al decidir hacer su tesis doctoral sobre un tema como éste. Pero es que, además, la investigación realizada se ha hecho con rigor, por lo que estamos ante un libro significativo. Ahora bien, antes de entrar en el contenido de la obra, considero preciso realizar unas breves precisiones. La monografía tiene un alcance general, dado su objeto. Pero dada la naturaleza de la revista en la que se publica esta reseña, se hará especial hincapié en los aspectos que atañen al continente americano y que forman parte de la parte central de este libro.

Cuatro capítulos componen esta monografía, que comienza analizando el papel desarrollado por las conferencias internacionales como antecedentes de las organizaciones internacionales (capítulo I), para, a continuación, examinar cómo en el continente americano, de la mano del Panamericanismo y de las conferencias americanas participa de este fenómeno (capítulo II). En el capítulo III, la autora aborda el papel de las Comisiones fluviales, consideradas como “las primeras organizaciones internacionales en sentido propio”, para finalizar con las Uniones administrativas, que consolidan el concepto de organizaciones internacionales (capítulo IV). Estamos, pues, ante un trabajo claro y ordenado, y no sólo en su estructura, sino en su lenguaje, dado que es ágil y adecuado. Y es que, como señala la autora, este “trabajo presenta importancia para la conformación del Derecho internacional contemporáneo, sobre todo, por tres motivos fundamentales: de un lado, por el escaso número de estudios de este tipo que se han desarrollado en los últimos tiempos; de otro lado, por la pervivencia en la actualidad de algunas de las primeras Organizaciones internacionales; y, en fin, porque la sociedad internacional es resultado de una evolución de la que no escapan las Organizaciones internacionales que, con el tiempo, se han ido revistiendo de los rasgos que las perfilan” (p. 30).

El primero de los capítulos, centrado en las conferencias internacionales, analiza cómo los rasgos que las caracterizan van sentando las bases de una permanencia, cómo del carácter temporal se avanza hacia la periodicidad, cómo desde su naturaleza política se progresa hacia la técnico-jurídica, cómo los intereses colectivos van generando mecanismos de cooperación que ponen sobre la mesa la necesidad de estrechar la cooperación internacional, y, de ahí, cómo se va yendo de un marco regional a uno universal, poniendo la nota en determinadas experiencias como la Sociedad de Naciones, y en determinados antecedentes, por ejemplo, el Concierto Europeo, la Santa Alianza o la Unión Balcánica.

Ahora bien, si ha habido un ámbito regional donde este fenómeno ha presentado particularidades que le hacen merecedor de un estudio pormenorizado es el americano. El panamericanismo y el hermanamiento entre los países americanos condujeron a un reforzamiento de la cooperación americana, que, si bien estuvo influido por la experiencia europea, presenta sus propias cualidades intrínsecas, y que, acaba conduciendo a las Conferencias americanas y, finalmente, a la Unión Panamericana. En este sentido, merece la pena aludir a la “nueva visión del ordenamiento jurídico internacional” (p. 111) que aporta el ámbito americano, que se traduce en la visión panamericana del Derecho Internacional. Hay que destacar que el auge del panamericanismo coincide en el tiempo con la formación de las primeras organizaciones internacionales en Europa, lo que da lugar a que la visión americana del Derecho Internacional sirva de complemento al marco europeo, participando, pues, en organizaciones internacionales que superan el marco regional, como es el caso de la Sociedad de Naciones (p. 112). Pero resulta especialmente interesante destacar la influencia recíproca de los procesos de cooperación entre los dos continentes, y el nacimiento de las organizaciones internacionales, por lo que, en palabras de Elena Díaz, se puede afirmar “que los auténticos orígenes de las organizaciones internacionales y de la cooperación internacional están tanto en el Derecho europeo como en el Derecho Internacional americano” (p. 112), superando, por tanto, la tradicional idea eurocéntrica de que el origen del proceso de institucionalización se encuentre en Europa, en el viejo continente.

Si bien, en sentido estricto, el proceso de institucionalización nace en Europa, muy muy pronto da el salto al otro lado del océano. Y es que el continente americano ha sido el que antes se sumó a este proceso, y ello se debe a la proximidad cultural, histórica y política entre ambos continentes, proximidad que hoy se mantiene sin lugar a dudas. De hecho, las organizaciones internacionales que existen hoy en día son en muchos casos organizaciones espejo entre ambos continentes, como es el caso del Consejo de Europa y las Organizaciones de Estados Americanos, aunque hay que señalar que el modelo de integración europeo no ha logrado aún reflejarse en el otro lado del

Atlántico, a pesar de los enormes esfuerzos realizados, sobre todo en América Latina (MERCOSUR, SICA, CAN, CARICOM...). Asimismo, el papel del continente americano en este ámbito es primordial, dado que ni África -ya sea por la coyuntura política, el sometimiento a la dominación colonial de carácter político, ya por la existencia de nuevas formas de colonialismo, como el económico, la situación de desarrollo, etc.- ni Asia, ni mucho menos Oceanía, pueden considerarse partícipes, en igualdad de condiciones, de este fenómeno.

Pero volviendo a los orígenes del proceso de institucionalización que dio lugar a las organizaciones internacionales, hay que señalar que cuando en Europa las Comisiones fluviales iniciaban su camino, en América asistimos al nacimiento de la primera gran organización internacional que “presenta un grado de desarrollo y aceptación en la sociedad internacional que es equiparable al que reciben las primeras organizaciones que se conforman en Europa” (p. 112); la Unión Panamericana.

La Unión Panamericana aporta importantes peculiaridades al fenómeno de institucionalización que se estaba produciendo. Así, además de fomentar la cooperación entre sus miembros, su principal virtualidad reside en “ampliar los lazos de cooperación [entre] aquellos Estados con los que, en su gran mayoría, se guarda una importante relación histórica, es decir, los Estados europeos” (p. 114).

Resulta especialmente interesante cómo se aborda el panamericanismo, que, para la autora presenta una doble realidad, en la medida en que se configura como un movimiento característico de fomento de los mecanismos de cooperación interestatales, y aún elementos de la sociedad internacional contemporánea, al tiempo que lega la práctica de las Conferencias y da lugar a una organización internacional de enorme interés, sin olvidar sus aportaciones al Derecho Internacional contemporáneo, en forma de principios hoy consolidados. Prueba de ello, es, como recuerda la doctora Díaz Galán, el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, “primera conferencia internacional que se celebra en tiempos de paz”, siendo

los Estados americanos los primeros que adoptan un instrumento jurídico que permite el nacimiento de una organización de carácter regional, aglutinando a Estados de un continente y encontrándose, así, en los orígenes de futuras organizaciones internacionales ‘de integración’ (pp. 113-114).

No se puede dejar de mencionar el análisis que la autora hace del pensamiento del *Libertador*, Simón Bolívar. Como se señala en la obra, Bolívar estuvo muy influido por la Ilustración europea, queriendo exportar sus principios y valores al continente americano. Así, desde la lucha por la independencia, origen de la cooperación entre los Estados americanos, a la creación de la Unión Panamericana, Bolívar fomenta la creación de una

Confederación, lo que conduce a Elena Díaz a afirmar que del pensamiento de Bolívar se extrae que los orígenes inmediatos de la Unión Panamericana se sitúan a comienzos del s. XIX, que estos orígenes son hispanos, y que existe la voluntad de incorporar los ideales del panamericanismo al ámbito internacional, lo que se traducirá en la práctica en la celebración de las Conferencias de comienzos del s. XX; que de las ideas del Libertador se extrae “la concepción de organización” de los Estados americanos, que “equiparan los Congresos de Plenipotenciarios americanos con la Organización Internacional propiamente dicha”; que la independencia y la paz son los elementos claves que llevan a los Estados a cooperar, y que el movimiento panamericano tiene un origen de carácter intelectual (p. 120).

Presenta especial interés el análisis realizado en relación con las conexiones entre la Unión Panamericana y la Sociedad de Naciones, objeto de las páginas 168 y siguientes. Como ya se ha indicado, la autora parte de la indudable influencia del panamericanismo más allá de América, y, de hecho, la Unión Panamericana parte de ese objetivo, el fomento de la cooperación internacional con los Estados europeos, cuyo fin último sería la formación de instituciones de ámbito universal. De ahí que el análisis de la relación entre la Unión Panamericana y la Sociedad de Naciones sea fundamental. Ahora bien, el momento histórico condiciona sobremanera su evolución y relación.

Elena Díaz señala con acierto que “no se puede negar el origen panamericano que tiene la Sociedad de Naciones”, en la medida en que existen:

similitudes [...] entre algunas disposiciones del Tratado de 1826 con ciertos artículos que componen el Pacto de la Sociedad de Naciones; y [...] que la organización ginebrina continúa con la labor codificadora iniciada por las Conferencias americanas y complementa la consagración de principios de Derecho internacional que surgen en el seno de éstas (p. 168).

Pero también existen diferencias, que son examinadas con rigor. Así, la Unión Panamericana “está dotada de un mayor realismo” que la Sociedad de Naciones, profundamente idealista, lo que será a la postre una de las causas de su fracaso. Por otro lado, la estructura institucional difiere, siendo la Sociedad de Naciones más compleja. Si bien ambas persiguen la paz, la Unión Panamericana “tiene un marcado carácter ofensivo-defensivo”, del que carece la Sociedad de Naciones. Todo ello lleva a concluir que “parece difícil afirmar que existan grandes diferencias entre ambas organizaciones o, al menos, entre los rasgos que caracterizan a la Sociedad de Naciones y los que definen a la Unión Panamericana” (p. 170). Ambas son fruto de un momento histórico clave en la historia de la humanidad y, por ello, herederas de ese tiempo.

No podía faltar en una monografía como la que aquí se reseña un estudio de las Comisiones fluviales y de las Uniones administrativas, a las que se

dedican sendos capítulos, el tercero y el cuarto. El primero, “Las Comisiones fluviales como expresión de las primeras organizaciones internacionales en sentido propio”, aborda los rasgos definitorios de las Comisiones del Rin y del Danubio y el debate sobre su naturaleza jurídica, para después aludir a otras menos conocidas, pero igualmente interesantes en Europa –como son las Comisiones del Escalda (y sus notas características y muy peculiares), del Elba, el Oder y el Niemen–, en África –la Comisión fluvial del río Congo y la del Níger–, y la sorprendente ausencia de Comisiones fluviales en América y Asia, más allá de las “dos Comisiones *sui-generis* americanas, como son la Comisión Internacional Conjunta formada por Canadá y Estados Unidos (creada en 1909) y la Comisión Internacional de Límites y Aguas establecida por México y los Estados Unidos” (pp. 230-231). Ahora bien, como bien señala la autora, “en Asia y América el uso y aprovechamiento de los ríos queda básicamente en manos de los Estados sin que apenas existan mecanismos de regulación internacional” (p. 274).

Elena Díaz examina con acierto las razones de esta ausencia. Así, por lo que respecta a América,

no se puede decir que exista una aceptación general del principio de libertad de navegación por parte del conjunto de los Estados, ni tampoco se puede decir que, desde el principio, los Estados de la región americana hayan acogido pacíficamente todos los efectos jurídicos que se desprenden de un principio de esta índole (p. 274).

Ello no ha impedido que en Asia y en América existan “entes no orgánicos”, que sirven a la solución de controversias y a tareas de control en relación con “la formulación del principio de libertad de navegación por los ríos internacionales”, lo que es coherente con el marco convencional de los cursos de agua internacionales en ambos continentes aludidos. Con todo, se concluye que

lo más que podemos deducir del examen de la práctica internacional en América y Asia en relación con las Comisiones fluviales es que todavía estamos en un estado muy incipiente de evolución de las organizaciones internacionales y que, en verdad, no se produce ninguna aportación realmente muy destacada. [...].

Como mucho,

en América y Asia se procede a la constitución formal de algunas Comisiones internacionales cuyas funciones principales son resolver las diferencias que surgen entre los Estados ribereños y, en todo caso, llevar a cabo determinadas labores de control sin que apenas se susciten las cuestiones relativas a la asunción de verdaderas competencias legislativas y reglamentarias por parte de

estas instancias y sin que tampoco se les dote de personalidad jurídica internacional (p. 275).

En el análisis de la práctica en el continente americano, la profesora Díaz Galán señala que la contribución americana a las Comisiones fluviales es *mínima*. Es cierto, como se indica, que la aproximación a la gestión de los usos y aprovechamientos de los ríos internacionales se hace en forma de declaraciones en conferencias, y que no se generalizan las Comisiones internacionales, más allá de las Comisiones *sui generis*, entre Estados Unidos y sus vecinos, Canadá al norte y México al sur. Con Canadá existen varios tratados bilaterales sobre la gestión del agua en superficie, como son los Tratados sobre aguas fronterizas de 1909, el Tratado sobre el río Columbia de 1961, y el Acuerdo sobre la calidad del agua de los Grandes Lagos de 1978, así como a la creación de la Comisión conjunta, que no reúne los requisitos para ser considerada una comisión fluvial del modo de las europeas.

Con México, hay que aludir a la Comisión internacional de límites establecida en 1889 en relación con la delimitación de los ríos Bravo del Norte y Colorado, cuyo objeto es el establecimiento de la frontera y la solución de controversias, por lo que la conclusión sobre su naturaleza jurídica es idéntica a la anterior.

Por su parte, las Uniones administrativas son objeto de trabajo en el último capítulo, y son diseccionadas académicamente por parte de la autora. Así, es muy sugerente el tratamiento realizado sobre “las principales aportaciones de las Uniones administrativas a la configuración de las organizaciones internacionales” (p. 298 y siguientes), que continúa con el análisis de la Unión Telegráfica y la Unión Postal Universal, y la alusión a otras de menor alcance. Ahora bien, es muy interesante el tercero de los epígrafes de este capítulo, dedicado al “origen de las organizaciones internacionales de cooperación científica, humanitaria y social-cultural como Organizaciones especializadas de la Sociedad de Naciones”, donde van a ocupar un papel protagonista las llamadas “Uniones para la protección de los denominados derechos del pensamiento”.

En definitiva, considero que estamos ante una excelente monografía, que viene a colmar una laguna existente en la doctrina española, con rigor y buen hacer, por lo que auguro a la doctora Díaz Galán una prolífica carrera académica.