

ALGUNAS REFLEXIONES, DESDE LA PERSPECTIVA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL, SOBRE LOS RETOS A LOS QUE SE ENFRENTAN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL CONTEMPORANEA

Some thoughts from the perspective of international law, on the challenges to whichfacing international organizations in contemporary international society

ANNA M. BADIA MARTÍ

Catedrática de Derecho Internacional, directora del Máster en Estudios Internacionales de la Universitat de Barcelona. E-mail: abadia@ub.edu

RESUMEN

El trabajo parte de establecer que tipo de Organizaciones internacionales merecen el calificativo de sujeto de derecho internacional. A partir de aquí, y acudiendo a la práctica internacional se analizan los hechos que inciden en la propia existencia de las Organizaciones Internacionales y a las relaciones que se desencadenan entre ellas. Tres son las cuestiones de la práctica internacional que se analizan 1. Decadencia del modelo institucionalizado .2. Gestión transversal de los temas de interés global. 3. Proceso de institucionalización en ámbitos sectoriales. La práctica seguida permite identificar los cambios que se producen en las actividades de las Organizaciones Internacionales y en la forma de afrontar los retos a los que se enfrenta. Punto central del desarrollo del trabajo es la “transversalidad” de los temas de dimensión internacional.

PALABRAS CLAVE: ORGANIZACIONES INTERNACIONALES. SUJETOS DE DERECHO. TRANSVERSALIDAD DE LOS TEMAS.

RESUMO

O trabalho tem por objetivo esclarecer quais organizações internacionais merecem ser classificadas como sujeito de direito internacional. A partir daqui e socorrendo-se da prática internacional, analisam-se os fatos que incidem na própria existência de organizações internacionais e nas relações que se desencadeiam entre

elas. Três são os temas referentes à prática internacional que se analisam: 1. Decadência do modelo institucionalizado. 2. Gestão transversal dos temas de interesse global. 3. Processo de institucionalização em âmbitos setoriais.

PALAVRAS-CHAVE: ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS. SUJEITO DE DIREITO INTERNACIONAL. GESTÃO TRANSVERSAL DOS TEMAS DE INTERESSE GLOBAL

SUMARIO: Planteamiento. I. Noción de Organización Internacional como sujeto de derecho internacional. II. Retos a los que se enfrentan las Organizaciones Internacionales. 1. Decadencia del modelo institucionalizado. 2 Gestión transversal de los temas de interés global. 3. Proceso de institucionalización en ámbitos sectoriales. Consideraciones finales. Bibliografía.

PLANTEAMIENTO

El tema de esta contribución se ha elegido tomando en cuenta el título del congreso: “actores del desarrollo económico, político y social”, así como la disciplina de mi especialidad, el Ordenamiento jurídico internacional (OJI). Ambas referencias, me sitúan a delimitar el objeto de mi reflexión en torno al papel que desempeñan las Organizaciones internacionales (OOII) en la gestión de los intereses económicos, políticos y sociales, tomando como marco de referencia la Sociedad Internacional actual; y plantearnos cuáles son los problemas en que se ven envueltas y el tratamiento que se da para resolverlos.

El punto de partida en el que se sustenta mi reflexión, es considerar que la participación de las OOII en la Sociedad Internacional está consolidada en la actualidad, y además se han convertido en un actor imprescindible a partir del Orden internacional establecido después de la II guerra mundial, y reflejado en la Carta de las Naciones Unidas. Situación que no es ajena a los cambios que operan en las relaciones internacionales y a la permeabilidad que muestra el OJI en su adaptación a estos cambios.

En el contexto indicado, la primera cuestión que se plantea es la necesidad de determinar, que tipo de Organizaciones internacionales merecen el calificativo de sujeto de derecho internacional, a la luz del conjunto de organizaciones internacionales que operan en el mundo contemporáneo. A partir de aquí y acudiendo a la práctica internacional se identifican las particularidades a que se enfrentan en el momento actual y se analizan los hechos que inciden en aspectos diferentes de la propia existencia de OOII y a las relaciones que se desencadenan entre ellas. Tres son los puntos que, a mi juicio, agrupan los retos a los que se enfrentan las OOII y el papel que desempeñan en el conjunto de la sociedad internacional.

1. La importante actividad de los denominados G. 20, así como las coaliciones internacionales dirigidas a actuar en territorios de terceros Estados, --estoy pensando en la reciente actuación de septiembre de 2014 en el denominado “Estado Islámico”--, permite plantear si se está ante una cierta **decadencia del modelo institucionalizado** de ordenación de las relaciones internacionales. Se buscan modelos que intentan soslayar las asociaciones de Estados como sujetos de derecho internacional. La hipótesis que nos planteamos es si en determinados ámbitos se ha superado la participación y actividades de las OOII en un sentido técnico jurídico.

2. El Segundo punto a tratar, se deriva de la interrelación que se produce entre los diferentes temas de interés en una Sociedad que debe gestionar “intereses comunes”, ello produce que temas en concreto tiene una dimensión transversal, es decir que afectan a diferentes ámbitos al mismo tiempo. Sirva de ejemplo el denominado “empoderamiento” de la mujer, los temas relacionados con la bioética o bien la gestión de Internet. Si estudiamos cada uno de ellos y su ámbito de incidencia, nos damos cuenta que afectan a la esfera competencial de diferentes OOII, la cuestión que nos planteamos es **como se relacionan entre si las diferentes organizaciones afectadas**, y qué medidas se toman al respecto.

3. Por último, asistimos a un proceso de institucionalización de signo contrario al planteado en primer lugar. Acciones de los Estados que se desarrollan y gestionan sin aparato institucional permanente, paulatinamente van estableciendo un organigrama de carácter administrativo. Permite constatar este hecho, la instauración una Secretaria en el Régimen Antártico, o bien una Secretaria de apoyo a las Cumbres Iberoamericanas, o incluso la Secretaria de la Unión por el Mediterráneo. La cuestión que nos planteamos en este caso es, en qué medida se trata de OOII las denominadas “**secretarias**” como sujeto de derecho internacional, cuando se instituyen como entes de gestión.

I- Noción de Organización Internacional como sujeto de derecho internacional.

El punto de partida del estudio es determinar que entendemos por OOII como sujeto de derecho internacional. Desde el pronunciamiento de la CIJ de 1949, en el conocido asunto del Conde Bernadotte (*ICJ Reports 1949*), no se presentan dudas sobre la consideración de las OOII como sujetos de derecho, además que se trata de un sujeto de carácter “objetivo”, es decir que a pesar de que un Estado no sea Miembro de una OOII su existencia le es oponible.

Vamos pues a plantear brevemente en estas páginas los elementos que configuran esta realidad como sujeto de derecho internacional, pero además la cuestión

que no interesa a los efectos del objeto de estudio en este trabajo es, como se articula la coexistencia de organizaciones internacionales y si existen principios que orienten su coexistencia, ahora en el s. XXI.

Asimismo, también debe de tenerse en cuenta que, no todos los entes que operan en la Sociedad Internacional denominados Organizaciones Internacionales, son sujetos de derecho internacional, e incluso puede pensarse, para supuestos concretos, que quiere soslayarse esta categoría jurídica.

Para considerarse una OOII sujeto de derecho internacional, debe gozar de los atributos que se desprenden de la Personalidad jurídica internacional. En definitiva que su existencia, funcionamiento, actividad y en su caso su responsabilidad activa o pasiva, se rige por el ordenamiento jurídico internacional, y están sometidas a las normas generales de dicho ordenamiento. Entendiendo que el contenido exacto de esta personalidad jurídica depende en cada caso de su tratado constitutivo, como se ha puesto repetidamente de manifiesto por diferentes opiniones consultivas de la CIJ (*ICJ Reports 1949*, *ICJ Reports 1980*, *ICJ Reports 1996*).

Aun siendo muy conscientes de la diversidad de OOII existentes, es útil el criterio descriptivo con frecuencia utilizado para conceptuarlas, con la idea de enumerar los rasgos esenciales, y englobar al mayor número posible de las mismas que pueden considerarse sujetos de derecho internacional.

Así, el profesor. Diez de Velasco, en su Manual de referencia en la materia define, en base al criterio descriptivo, a las OOII como: Asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes encargados de gestionar, unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros (DIEZ DE VELASCO p. 43).

El proceso de codificación y desarrollo progresivo sobre la responsabilidad internacional de las OOII, llevado a cabo en el seno de las Naciones Unidas (NNUU), ha puesto de manifiesto una vez más, las dificultades que comporta la definición de OOII (CORTÉS MARTÍN, 2008). La noción aprobada por la CDI y con posterioridad, en 2011, por la Asamblea General (A/Res 66/100), queda en los siguientes términos:

“Es una organización instituida por un tratado u otro instrumento regido por el derecho internacional y dotado de personalidad jurídica propia. Además de los Estados las organizaciones internacionales pueden contar entre sus miembros con otras entidades”.

La definición transcrita, matiza la noción de Diez de Velasco en un doble sentido: 1. no sólo son Miembros los Estados, sino que caben otros entes (como otras OOII) y que pueden crearse por otras vías que no sean los Tratados internacionales (cómo podría ser una acto de una OOII).

Cómo pone de manifiesto el profesor Gutiérrez Espada (2010, p 28), “... la

Comisión ha evitado el frecuente calificativo de intergubernamental para referirse a estos sujetos funcionales: dos razones expone para ello: de una parte, hay organizaciones internacionales que han sido creadas por órganos de los Estados miembros distintos del gobierno o en las que los Estados que la forman no están representados siempre por sus gobiernos; de otra un número cada vez mayor de organizaciones cuentan entre sus Miembros tanto a Estados como a otro tipo de entidades distintas, caso en el que la expresión “organización intergubernamental” parece excluirlas”.

Vista la existencia de la personalidad jurídica internacional de las organizaciones internacionales, cuando éstas reúnen los elementos necesarios para ser consideradas como tales; el siguiente paso es establecer como se califica a este sujeto de derecho internacional.

En primer lugar son sujetos de carácter “funcional”, -- es decir ostentan los atributos de la personalidad jurídica, para ejercer las competencias, asignadas en el acto jurídico constitutivo, necesarias para alcanzar sus objetivos¹⁰⁵-- y en segundo lugar, rige el principio de especialización, principio que expresa el ámbito en que se concreta su actividad.

Estos sujetos, se han articulado perfectamente en las relaciones internacionales y forman parte de la vida internacional, tanto las OOII en sí, cómo sus actos. Además la práctica indica que se ha consolidado su existencia a nivel global, coexistiendo a nivel universal y regional, a pesar de que su creación no responde a parámetros preestablecidos, cabe entender que responde a los intereses determinados de un grupo, más o menos extenso, de Estados que tienen interés en su establecimiento.

Si su existencia responde a los intereses del momento exclusivamente, cabe preguntarse cómo se articula su coexistencia y si responde a algún otro criterio distinto al señalado. La apariencia es que se está ante una realidad anárquica, que puede conducir a la duplicidad de actuaciones, o en su caso, a la ausencia de actividad institucionalizada o bien a la rivalidad entre OOII.

Si acudimos al intento de institucionalización de las relaciones internacionales establecido en el Sistema de NNUU, entendido como el marco que va a permitir el desarrollo de un Orden internacional en el que participarán las OOII¹⁰⁶, podemos encontrar algún principio rector, que pueden servir de guía a la coexistencia de OOII.

¹⁰⁵ La Corte en la opinión consultiva de 1996, afirmando la subjetividad de las OOII pero de carácter diferente de la subjetividad de los Estados, afirma: “La Corte cree apenas necesario recordar que las organizaciones internacionales son sujeto de derecho internacional que no goza, a diferencia de los Estados, de competencias generales” (ICJ, *Reports 1996*, p, 78párrf 25).

¹⁰⁶ Formalmente se refleja en los art. 1-4 de la Carta y en el art. 103, y corroborada en la A/Res 55/2 “Declaración del Milenio” de 8 de septiembre de 2000.

En síntesis el “sistema” se concibe con una OOII central: las Naciones Unidas, y alrededor de la misma pivotan un conjunto de “Organismos especializados” creados en base al principio de especialización y que están vinculadas a la Organización general mediante acuerdos de vinculación¹⁰⁷. Además dentro del sistema se cuenta con la participación de Organizaciones regionales (Capítulo VIII) que desarrollaran las actividades con carácter de proximidad. Aunque esté previsto para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional responde a las aspiraciones del “regionalismo”, para darle entrada, en un paraguas de vocación universal e intentar armonizar el universalismo y el regionalismo de forma positiva, a modo de dos posiciones que forzosamente deben coexistir. Coexistencia que como pone de manifiesto BOISSON DE CHAZOUNERS (2010, p.400) puede calificarse de diferente forma: “Les relations entre organisations universelles et organisations regionales sont de nature variée. Selon les organisations concernées, divers labels permettent de caractériser ces relations. Des relations de complémentarité, d’autonomie, de proimote décisionnelle, de coopération operationnelle et d’émulation entre organisations universelles et organisations régionales ont pu être évoquées”.

La práctica muestra la complejidad y riqueza de la convivencia entre la disparidad de organizaciones internacionales¹⁰⁸. Considero que tres son las bases en que se sustenta el sistema de OOII en la actualidad: 1. **Especialización**, tomando como fundamento las funciones atribuidas en los tratados constitutivos, y derivado del carácter de su subjetividad 2. **Coordinación**, como principio que debería presidir el ejercicio de competencias de cada una de ellas, y 3. **Coexistencia**, con diferentes articulaciones entre organizaciones universales y regionales, tal como se ha dicho, y buscando plasmar el principio de subsidiariedad, siempre que fuese posible.

II. Retos a los que se enfrentan las OOII.

Como se ha indicado en la introducción tres son los aspectos que se han seleccionado para mostrar los retos a los que se enfrentan las OOII: 1. Decadencia del modelo institucionalizado 2. Gestión transversal de los temas de interés global. 3. Proceso de institucionalización en ámbitos sectoriales. Los tres nos ofrecen elementos de reflexión e inciden en el tema apuntado en el apartado anterior de buscar la articulación jurídica de la coexistencia de las diferentes organizaciones internacionales.

¹⁰⁷ Vid artículos 57, 63 y 64 de la Carta de las NNUU. Para un estudio de los problemas de coordinación vid FOMERAND J. DIJKZEUL (2007, pp. 561-581)

¹⁰⁸ Algún autor lo ha plasmado aludiendo a la existencia de un Principio de Interorganizacional de buena vecindad entre Organizaciones internacionales y de equilibrio entre instituciones, tal como recoge PONS RAFOLS, X. (2010, p. 123).

1. DECADENCIA DEL MODELO INSTITUCIONALIZADO

En dos materias centrales de las relaciones internacionales, como son la economía y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, se ha producido, y quizás acrecentado en los últimos tiempos, un desplazamiento del modelo institucionalizado en la toma de decisiones y acciones conjuntas, hacia fórmulas al margen de las OOII.

Para el modelo económico nos referiremos a la falta de liderazgo de las instituciones de Bretton Woods en la gestión de la crisis financiera de 2007, y para el tema de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, el tema central es el papel del Consejo de Seguridad de las NNUU en la materia.

Materia económica

En lo que se refiere a la dimensión económica, la piedra angular la constituye el liderazgo del denominado G20 (www.g20.org). Su vocación es de gestión de los intereses económicos de los Estados que tienen mayor incidencia en él (países más desarrollados y ampliado con las denominadas economías emergentes (BRICS)).

Los rasgos que definen desde el Ordenamiento jurídico internacional, al G 20 son: Constitución por cooptación, ausencia de acto jurídico constitutivo y ausencia de entramado institucional, indeterminación jurídica de los documentos finales de sus reuniones y dudas razonables sobre su legitimación (MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J. E , 2010 p.44). Rasgos que casan mal con la noción de OOII, y probablemente se instituyeron estas reuniones periódicas, para soslayar el significado jurídico que va implícito a una OOII, y en definitiva obviar actuar dentro de un nuevo sujeto de derecho internacional.

Su existencia sin embargo corre en paralelo a las actividades del FMI, y de las organizaciones de carácter financiero internacional, y sin suplantarlas si les han rebajado su protagonismo. Pero también debe tenerse en cuenta el momento de cambio de las circunstancias; surge el modelo escasamente institucionalizado para gestionar el tema económico ante el proceso de globalización, pero en el momento en que el modelo económico entra en recesión y crisis las instituciones de gestión de las cuestiones económicas también son sensibles a ello. La situación en que nos encontramos no permite afirmar que exista un liderazgo real de una OOII en concreto, pero tampoco una gestión liderada exclusivamente por el modelo no institucionalizado del G20.

Materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacional.

El elemento angular de reflexión es el papel del Consejo de Seguridad

(CdeS) como órgano que tiene encomendado por la comunidad internacional en su conjunto, la responsabilidad de mantenerla, lo que queda reflejando en sus competencias en torno al conocido como “sistema de seguridad colectiva”¹⁰⁹.

Ha sido ampliamente estudiado por la doctrina(CARRILLO SALCEDO J.A, 2009) y por la práctica de la Organización¹¹⁰ como enfocar la reforma del Consejo tanto en lo que se refiere a la composición, como a la forma de ejercer sus competencias, que conduce tanto a su parálisis, como a tomar decisiones poco ajustadas a su marco competencial.

Lo cierto es, que se constata una falta de liderazgo del CdeS, y cada vez que se toman decisiones al margen de este liderazgo, se pone en tela de juicio la institución y corroe su razón de ser.

Sirva de ejemplo, la reciente coalición contra el Estado Islámico, liderada por Estados Unidos¹¹¹, y lanzada en la Conferencia internacional sobre la paz y la seguridad en Irak, celebrada el 15 de septiembre de 2014¹¹². La Coalición, sin embargo, basa su existencia en la Resolución 2170(2014) de 15 de agosto, que nos remite a su vez a la Resolución 1373(2001) base de la actual acción en la lucha contra el terrorismo.

2. GESTIÓN TRANSVERSAL DE LOS TEMAS DE INTERÉS GLOBAL

Bajo este enunciado, se quiere poner de manifiesto la capacidad que muestran determinados temas de dimensión internacional de afectar a diferentes ambitos de distinta naturaleza, de forma simultanea. Dependerá de la perspectiva por la que se opte en su tratamiento las medidas que se adopten para gestionarlo, sirva de

¹⁰⁹ Que engloba los tres capítulos de la Carta de las NNUU (Cap. VI, VII, VIII) aunque el núcleo del sistema se encuentra en el Cap. VII.

¹¹⁰ La Carta prevé dos procedimientos uno de reforma y otro de modificación. El primero se ha utilizado en tres ocasiones para adecuar la composición de los órganos al incremento del número de Miembros de la Organización. Por lo que se refiere a la modificación, se prevé la convocatoria de una conferencia a los 10 años de vida de la Organización (art. 109 de la Carta). Conferencia que no se ha producido por no existir el consenso necesario para su convocatoria. Ahora bien, el Comité Especial de la Carta de las NNUU y del fortalecimiento del papel de la Organización ha sido el que ha canalizado los esfuerzos para encauzar el debate a nivel intergubernamental. El proceso de modificación se ha liderado a través de informes realizados o encargados por el Secretario General.No se ha logrado la revisión de la Carta, quizás el intento más serio ha sido con ocasión de los 60 años de las NNUU y gira en torno al informe del Secretario General “Un concepto más amplio de Libertad”.

¹¹¹ Coalición que tiene el apoyo de 40 países. Significativamente ninguno Latinoamericano

¹¹² Asistieron a la Conferencia, los Miembros del CdeS, 10 países vecinos (Arabia Saudita, Bahréin, Egipto, Emiratos Árabes, Líbano, Jordania, Kuwait, Omán Qatar, Turquía. Por lo que se refiere a OOII estuvieron representadas: ONU, la Unión Europea y la Liga de Estados Árabes. El gran ausente fue Irán.

ejemplo la “Trata de personas”. La aproximación al tema y los resultados que se pretenden, variaran si ponemos el acento en la dimensión de “seguridad” o en centrarnos en la rehabilitación de las víctimas de la trata; en el primero tendremos una dimensión policial y en el segundo de derechos humanos, la cuestión es si puede tratarse de forma estanca y pueden mantenerse su enfoque de forma separada o, por el contrario, los esfuerzos deben ir dirigidos a tratarse las cuestiones de tal manera que se contemplen conjuntamente los aspectos esenciales, lo que denominamos de “forma transversal”.

Si se opta por una forma u otra, abordar una sola dimensión, o dar un enfoque mas transversal, incide, naturalmente, en la actuación de las OOII, que es lo que nos interesa en este momento.

Así, si se decide afrontar un enfoque transversal, a veces imprescindible, podemos fácilmente encontrarnos con que un tema puede afectar al campo competencial de diferentes OOII, o bien a diferentes órganos de una misma organización.

El resultado es que afecta al principio de “especialización y coordinación” que, se han identificado como principios rectores de la cohabitación de las diferentes organizaciones internacionales, la cuestión que nos planteamos es como se soluciona.

Planteadas las cuestiones, y acudiendo a la práctica nos encontramos que no hay una solución única, dependerá de cada materia, y por el momento no podemos apuntar pautas de carácter general, sólo cuestionarnos si, los principios indicados (especialización y coordinación) están o no erosionándose o no existen en realidad y únicamente pueden enunciarse a nivel formal.

Para ilustrar la cuestión planteada, tal como se ha indicado en el planteamiento de esta presentación, se han seleccionado tres temas con carácter ilustrativo: El “empoderamiento” de la mujer, la bioética y la gestión de Internet; cada uno se gestiona de forma diferente.

a) El “empoderamiento” de la mujer.

Buscar la igualdad entre los géneros, es una cuestión que se ha tratado desde el inicio de la vida de la organización de las Naciones Unidas (RODRIGUEZ MANZANO, 2008). Será la Conferencia de Beijing sobre la Mujer de 1995, que aporta un nuevo enfoque a la cuestión del género y se retomado con intensidad renovada y con connotaciones algo distintas, se incorpora del término “mainstreaming de género”¹¹³.

¹¹³ Para conocer el alcance de su significado es ilustrativo en los términos que aparece en la pág. Web del Instituto de la Mujer del Gobierno de España en relación al termino. (<http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/mainstreaming/home.htm>). En la página se establece textualmente: Una de las áreas en las que el Instituto de la Mujer desarrolla su labor es en la promoción de la transversalidad del principio de igualdad entre mujeres y hombres en

El término alude al carácter “transversal” con el que debe afrontarse la cuestión de género, entendiendo por tal: “El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades”. Noción extraída del artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad entre hombre y mujeres, y que nos permite entender el concepto “mainstreaming”, en términos de la ley española, como “Tranversalidad de las políticas de género”.

La acción de NNUU emprendida en aplicación de esta política se concreta en el establecimiento “ONU mujeres” tal como se establece en el párrf 49 de la A/ Res 64/289 de 21 de julio de 2010, en el que la Asamblea General, decide establecer:

“... la Entidad de las Naciones unidas para la Igualdad entre los generos y el Empoderamiento de la Mujer, y que se conocerá como ONU –Mujeres, mediante la consolidación y la transferencia a la Entidad de los mandatos y funciones de la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer y la División para el Adelanto de la Mujer de la Secretaría , así como los fondos de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, para que funcione como secretaria y también desempeñe actividades operacionales en los países”.

La Entidad consta de una Junta Ejecutiva con una estructura transversal

todos los niveles de la administración pública. En este sentido, y dando cumplimiento a la Ley de Igualdad, el Instituto ejecuta el “Programa de mainstreaming de género” que tiene como objetivo principal incorporar la transversalidad de género en los diferentes ámbitos de intervención de las políticas públicas, en particular, a través del asesoramiento a los centros directivos de la Administración General del Estado, la Autoridad de Gestión del Fondo Social Europeo, y a otro tipo de organismos, como por ejemplo redes transnacionales y Comunidades Autónomas. Este programa está cofinanciado por el Fondo Social Europeo. Según el Consejo de Europa de 1998 la transversalidad de género, también conocida por su denominación en inglés “mainstreaming de género” es: “la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos para incorporar, por parte de los actores involucrados normalmente en dichos procesos, una perspectiva de igualdad de género en todos los niveles y fases de todas las políticas”. La transversalidad de género es una estrategia eficaz para el avance en la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres en las políticas públicas y supone contribuir a eliminar desigualdades de género, corregir procedimientos y métodos de trabajo e impulsar tendencias de cambio social. No se trata de una aplicación esporádica de medidas puntuales sino de la aplicación de políticas transversales de género que supongan un cambio estructural y social.

(A/Res/64/289 párrf. 57 a 68) en la que participan 49 Miembros --bajo el criterio de distribución geográfica equitativa--, estará regido por unos Principios generales, dispondrá de apoyo de la Secretaria y participara tanto en los procesos normativos de la Organización como en actividades operacionales. ONU-mujeres informará tanto a la Asamblea General como al Consejo Económico y Social (<http://www.unwomen.org/es>). Por último, recordar que su creación, a través de la A/Res. 64/289 “Coherencia del sistema”, de 21 de julio de 2010, es resultado de los trabajos de la Cumbre Mundial de 2005, e intenta racionalizar las actividades operacionales de la Organización dirigidas a la cooperación para el desarrollo.

El ente “ONU- Mujeres” incorpora el carácter transversal de la cuestión de género focalizado en a la esfera de la cooperación, pero la noción va más allá ya que también opera en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. El Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1325 de 31 de octubre de 2000; en ella se incorpora el concepto de la “Transversalidad” en un doble sentido; por un lado la situación de vulnerabilidad que supone para las mujeres el estar viviendo un conflicto armado, tal como ya se refleja en el derecho internacional humanitario, y por otro lado se contempla la participación de las mujeres como miembro de las operaciones de mantenimiento de la paz y en su dirección y organización.

b) Bioética

La conveniencia de formular postulados “éticos” en el campo de la ciencia de la vida, desemboca en la aproximación bioética de la investigación científica y la medicina. Sus postulados en un mundo global, han tomado una dimensión internacional muy marcada a partir de los avances realizados en la identificación del genoma humano y su aplicación en la clonación.

En el momento que entra plenamente en la esfera internacional, se incorpora en las actividades de las Organizaciones internacionales, en la medida que inciden en su área de competencias. Interesa ver como se soluciona la confluencia de OOII y órganos de las mismas OOII, que están implicados en el tratamiento del tema con incidencia en el amplio espectro que supone la aproximación bioética.

El carácter transversal de las cuestiones bioéticas ha conducido a que en 2003 se estableciese un “Comité Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre bioética”¹¹⁴ para gestionar la concurrencia de entes con potencialidad de coincidir en sus actividades en el cumplimiento de sus objetivos¹¹⁵.

El Comité tiene como objetivo la acción coordinada de los diferentes entes,

¹¹⁴ Establecido por iniciativa del Director General de la UNESCO Sr. Matsuura. La denominación más frecuente es en lengua inglesa: United Nations Inter - Agency Committee on Bioethics (UNIACB)

¹¹⁵ Como organizaciones y órgano implicado cabe señalar: FAO, OIT, UNESCO, OMPI, OMS, alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos.

acción que como pone de manifiesto H. BOUSSARD (2008 p. 376), puede calificarse de carácter positivo y/o negativo . La idea es interesante y refleja una constante en las relaciones entre OOII.

Se considera una coordinación negativa aquella que consigue que únicamente un órgano desarrolle la actividad y los demás entes dejan de ocuparse del tema, con ella se evita la duplicidad de textos y se fundamenta en la aplicación estricta del “principio de especialidad”. Por el contrario, la coordinación positiva será aquella que es capaz de sumar esfuerzos recogiendo de cada organismos especializado su aportación, y esta se integra en un único texto resultante, que será la suma de todas las aportaciones.

De acuerdo con el estudio citado de H. BOUSSARD (2008, p.378), el Comité interinstitucional sobre bioética, constituye una “solución dinámica” que pretende evitar no solamente la duplicación sino también la contradicción de las normas.

A pesar de algunos problemas para el estudio de los trabajos del Comité de coordinación, como es por ejemplo la publicación de sus actividades directamente¹¹⁶, o incluso algunos problemas de coordinación con las entidades no gubernamentales, me estoy refiriendo a las asociaciones de científicos reconocidos en la materia, que llevan una coordinación paralela y no participan en el Comité. Su actividad se califica, siguiendo el razonamiento de H. BOUSSARD, de coordinación positiva y de cooperación entre las instituciones que la componen.

El trabajo del Comité está encaminados a potenciar la coherencia del sistema internacional, buscando la conciliación entre los aspectos del comercio y de la ética, la armonización de posiciones, y el reforzamiento normativo de los textos que se adoptan, plasmándose en la formalización jurídica de las normas bioéticas en la esfera internacional, plasmadas en las Declaraciones de la UNESCO: la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los derechos humanos de 11 de noviembre 1997, la Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos, de 16 de octubre de 2003 y la Declaración universal sobre Bioética y Derechos Humanos de 19 de octubre 2005.

c) Gestión de Internet

Las implicaciones de Internet, en la esfera internacional, inciden directamente ya en la propia concepción de lo que es de dimensión internacional, ya que su forma de operar es al margen de la división del mundo en estructuras de poder de base territorial. Puede considerarse una de las herramientas de la denominada globalización; las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC's) son tanto un medio de desarrollo en la esfera de comercio, y educación (por poner dos ejemplos) como un fin en si mismo que debe gestionarse, como ilustra el término

¹¹⁶ El Comité, sesiona a puerta cerrada, y desde su creación tiene una secretaría que corre a cargo de la UNESCO

“gobernanza”.

El tema de “gobernanza”¹¹⁷, entiendo que debe afrontar el hecho de que la tecnología de Internet se inició y gestó en los Estados Unidos¹¹⁸, por tanto un liderazgo de este Estado. Pero al mismo tiempo su uso por naturaleza es global, de carácter planetario y cuya gestión opera al margen de las fronteras político/geográficas y que está forzada a convivir con la gestión de intereses particulares, lo cual evidencia la tensión entre ambas percepciones; la noción de gobernanza debe dar salida a esta tensión. Esta realidad fáctica ha conducido a calificar el fenómeno de naturaleza ajurisdiccional (GIBBONS 1997), o bien contemplar que jurídicamente se califique de “patrimonio común de la humanidad”, como se hizo en su momento con los fondos marinos y de determinados bienes culturales de acuerdo con el Convenio de la UNESCO, y de algunos convenios ambientales por el tipo de obligaciones que asumen los Estados parte; vía, que tal como pone de manifiesto la investigación de SEGURA SERRANO (2006, p.254 y ss), daría salida a las propuesta de gobernanza de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información.

El marco del proceso de negociación de la “gobernanza” es la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, organizada a través de conferencias y diferentes grupos de trabajo. En este contexto se aprobó el texto de referencia en

¹¹⁷ En el marco del Grupo de trabajo sobre gobernanza de Internet se llegó a la siguiente noción en 2007: “la gobernanza de Internet es el desarrollo y la aplicación por los Gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en las funciones que les competen respectivamente, de principios, normas, reglas, procedimientos de adopción de decisiones y programas comunes que configuran la evolución y la utilización de Internet”

¹¹⁸ “A finales de la década de 1960, el gobierno de los Estados Unidos patrocinó el desarrollo de la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada para la Defensa (DARPA por sus siglas en inglés), un servicio de comunicación flexible diseñado para sobrevivir en caso de un ataque nuclear. Para la década de 1980, una comunidad internacional más amplia estaba ya utilizando las facilidades de esta red, la cual para este momento ya era conocida como Internet. En 1986 se estableció la Fuerza de Tareas de Ingeniería para Internet (IETF por sus siglas en inglés). La IETF administró el sucesivo desarrollo de Internet por medio de un proceso de toma de decisiones cooperativas y consensuales que involucraba a una amplia variedad de individuos. No existía ni gobierno ni planificación central y no contaba con un diseño maestro.(...) Sin embargo en 1994, la Fundación Nacional de las Ciencias de los Estados Unidos (NSF por sus siglas en inglés) decidió involucrar al sector privado subcontratando la administración de Nombres de Dominio (DNS por sus siglas en inglés) a la empresa Network Solutions Inc (NSI). Este paso no fue bien recibido por la comunidad internacional y dio inicio a la “guerra del DNS”. Esta “Guerra del DNS” involucró a las partes interesadas: el sector comercial, las organizaciones internacionales y los gobiernos de otras naciones. Esta guerra finalizó en 1998 con el establecimiento de una nueva organización, la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (ICANN). Desde 1998 y desde la incorporación de ICANN, el debate sobre la gobernanza de Internet se ha caracterizado por una participación más intensa de los gobiernos de diferentes naciones.” (KURBALIJA, J., GELBSTEIN, E., 2005 p.9).

dos fases, en la reunión de Ginebra de 2003 y la de Túnez de 2005, en las que se adoptó: la declaración de Principios y el plan de acción de Ginebra y la agenda de la Sociedad de la Información (<http://www.itu.int/wisis>), dirigida a la búsqueda de la gobernanza.

Su organización, junto con los grupos de trabajo también tiene una organización territorial por países. El órgano de seguimiento en NNUU es la Comisión de Ciencia y tecnología para el desarrollo (CCTD) que asiste al Consejo Económico y Social como centro de coordinación en el sistema de seguimiento de la Cumbre Mundial.

3. PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN EN ÁMBITOS SECTORIALES

El tercer punto y último a comentar, es poner de manifiesto el hecho de que surgen “secretarías” que se ocupan de temas específicos y que tienen una relevancia determinada sin llegar a poder considerarse, todos los casos, de OOII en los términos concretos de ser sujetos de derecho internacional.

Secretarías, que responden a un proceso de institucionalización de las relaciones entre Estados, y se han articulado en torno a procesos político-diplomáticos o de carácter técnico, tienen en común en ambos casos que operan en un área geográfica determinada.

Ejemplos de las que denominamos, en estas páginas, proceso de carácter político-diplomático, responde las Secretarías de las Cumbre Iberoamericanas (DIAZ-BARRADO, 2007) y la Secretaría de la Unión por el Mediterráneo (BADIA, 2011). Tienen en común su origen en reuniones periódicas de representantes de los Estados, mediante la fórmula de conferencias en las que participan representantes de Estados de un área geográfica determinada, y como evolución de los acuerdos tomados en su seno se adoptan las secretarías, ambas con personalidad jurídica internacional.

Con origen compartido de reuniones de representantes de los Estados, pero de carácter distinto, que se ha denominado en estas páginas de carácter técnico, no encontramos con la Secretaría del Tratado Antártico. En este caso se trata de la gestión internacional de un espacio geográfico, el continente Antártico a través de un Régimen Internacional para la protección de intereses generales de la Comunidad Internacional, relativo al espacio geográfico del continente Antártico, sus recursos y, la protección del medio ambiente.

Desde que se instauró el Sistema del Tratado Antártico en 1959, con el Tratado de Washington, la administración del sistema correspondía cada año por turno a uno de las Estados Antárticos, con estatus consultivo, es decir aquellos Estados que además de ser parte del Tratado de Washington, realizan investigación científica en la Antártida.

El aumento del número de Estados¹¹⁹ en el sistema y el incremento de actividades derivadas de la potencialidad de la investigación realizada, ha facilitado adoptar la decisión, en la reunión de las Partes Consultivas de 2001, no sin antes haberse discutido ampliamente¹²⁰ la conveniencia de su establecimiento (CONSIGLI).

La Secretaria (<http://www.ats.aq/index.htm>) se estableció en Buenos Aires, tal como se acordó en la Medida 1(2003), como órgano de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico y subordinado al mismo y a la que dará apoyo así como a la Comisión para el Medio Ambiente, establecida en el Protocolo de 1991 sobre la protección del medio ambiente.

En el artículo V, de la Medida citada de 2003, se refiere a la “Capacidad jurídica y privilegios e inmunidades” de que disfrutara la Secretaria, y nos remite a la celebración de un Acuerdo de Sede a negociar entre el gobierno de Argentina y la presidencia de la Reuniones consultivas.

El Acuerdo de Sede se firmó el 10 de mayo de 2010, justifica su establecimiento en el cumplimiento de los objetivos del Tratado Antártico, y nos recuerda al carácter funcional del “órgano”, al que le reconoce capacidad jurídica en el ordenamiento Argentino “...compatible con el derecho internacional” (art, 4 párrf. 1 del Acuerdo de Sede). Su contenido es muy parecido a los acuerdos de Sede de las Organizaciones Internacionales, aunque en este caso no se le reconoce expresamente personalidad jurídica internacional (HUBER, J).

La Secretaría del Tratado, tienen la particularidad de la expresa mención a que no tiene personalidad jurídica internacional y es relevante ante el ordenamiento interno argentino. Además, Anexo a la Decisión 3 (2003) se incluye un “Reglamento del personal de la Secretaría del Tratado Antártico”, que se refieren al personal que trabajara para la Secretaria, estableciéndose su Estatuto y tal como puede leerse en el Preámbulo “... establece los principios fundamentales de empleo, regula las relaciones laborales y establece los derechos y deberes de los empleados de la Secretaría del Tratado Antártico y comprende a los Miembros del personal que prestan sus servicios y reciben remuneración de la Secretaría del Tratado Antártico”. El estatuto del personal de la secretaria es muy particular, ya que por un lado este esta formalizado en un texto de naturaleza internacional, pero que trabajan en un ente que tiene reconocida personalidad jurídica en el ordenamiento interno argentino, no en el conjunto de ordenamientos internos de los Estados que han acordado su creación.

¹¹⁹ 26 partes consultivas y 11 no consultivas.

¹²⁰ Parece que la primera Reunión consultiva que trato el tema fue en 1983, en Camberra.

CONSIDERACIONES FINALES

Asentada la personalidad jurídica internacional de las Organizaciones Internacionales y, su versatilidad en el momento de delimitar su condición de sujeto, la práctica muestra que en ocasiones se prescinde de esta condición jurídica.

La opción de acudir a otros modelos de actuación, erosiona el liderazgo de la organización en el tema en que es competente, la cuestión es de mayor enjundia si se trata de órganos de Organizaciones internacionales con competencias específicas y poco frecuentes.

En concreto, a mi juicio no puede valorarse de la misma forma, que se actué al margen del Consejo de Seguridad en una actuación directamente cubierta por la noción de “seguridad colectiva”, frente a que se articulen medidas económicas, en paralelo, a las organizaciones internacionales universales y regionales con competencias en la materia. La razón estriba en que en el primer caso hay una sustitución de la actividad, no se decide en el seno del Consejo de Seguridad, y se actúa bajo el liderazgo unilateral, aunque el órgano competente sigue tratando el tema vinculado al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, pero no toma “medidas”.

Por lo que se refiere a la cuestión económica no creo que pueda decirse que se actúa en “sustitución” de las Organizaciones económicas. También señalar que no hay un equivalente al “sistema de seguridad colectiva” en materia económica. El papel del poder público en este ámbito es distinta, las imbricaciones del elemento económico se gestiona a través de otros entes en los que juegan un papel determinante las empresas transnacionales, y las Organizaciones de Integración, cuando estas funcionan, no pueden equipararse a las de cooperación.

Las actuaciones al margen, o en paralelo, del modelo institucionalizado, entiendo que no ponen en tela de juicio su función en la gestión de los intereses de la Sociedad internacional. Cabe valorarlo, como una búsqueda de modelos de relación distintos y que va en consonancia con los vaivenes que se producen en la Sociedad Internacional. La línea que permite distinguir entre cooperación internacional institucionalizada de la que no lo es, es variable, así de acuerdo con los términos utilizados podría calificarse de una línea que no es estática. Desde mi punto de vista el elemento central es, su apreciación desde la perspectiva jurídica internacional; aproximación que subsiste junto con otras que tienen su base en diferentes áreas de conocimiento: ciencias políticas, relaciones internacionales, economía, historia; pero es el ordenamiento jurídico internacional el que las provee de subjetividad.

Una hipótesis que se nos planteaba al principio de la exposición, era considerar si en determinados ámbitos se ha superado la participación y actividades de las OOI en un sentido técnico jurídico, es decir desde la perspectiva formal. Entiendo que su consideración jurídica se mantiene en los mismos términos desde su conceptualización en 1949 por la Corte Internacional de Justicia, y siempre permeable a formalizar relaciones de diferente naturaleza protagonizadas por diferentes sujetos.

El punto nuclear, entorno al que gira las reflexiones de este trabajo es plantear como conviven el conjunto de Organizaciones Internacionales, y si en esta coexistencia entre los sujetos, podemos seguir hablando de los principios de “especialización y coordinación”, al menos como principios informadores para armonizar

su coexistencia.

Si nos atenemos los temas seleccionados de: “Transversalidad del género”, bioética y gobernanza de Internet, los tres tienen en común que buscan como incidir en la actuación de los “entes” implicados en el tema, buscando una cierta racionalización; además también muestra que existe una redefinición de los términos en que se enuncian los objetivos de cada Organización, así como una reinterpretación de sus competencias.

Esta realidad muestra, que efectivamente hay una preocupación en como ordenamos la cohabitación de las diferentes OOII, y que no existe principio jurídico alguno que nos ayude a solucionarlo, al menos de momento. También es cierto que se trata de un tema abierto, las actuaciones emprendidas para armonizar son diferentes pero muestran su potencialidad como vía abierta.

La “transversalidad del género” se gestiona a través de un “Ente” –ONU-mujeres-, término que indica que no estamos ante una nueva Organización internacional, pero sí que actúa dentro de NNUU y tiene un marcado carácter operacional, ya que está destinado a la cooperación para el desarrollo y tiene el mismo carácter cuando nos referimos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

El tema de la Bioética, se gestiona a través de un órgano, cuya particularidad reside en sus componentes que son designados para participar por diferentes órganos a su vez de diferentes Organizaciones Internacionales. Su operatividad es cuestionada, y entiendo que se debe a una pugna por el liderazgo en la materia.

La “gobernanza” de Internet, bajo el paraguas de la Conferencia sobre nuevas tecnologías, no creo que signifique ninguna novedad, ya que en sí mismo es convocar a todos los que tienen algo que decir e interés en el tema. Por el contrario, la gobernanza de Internet, sí que constituye un reto en sí mismo, al que entiendo caben diferentes opciones: Tratar y gestionar punto por punto en los que incide, con lo cual prácticamente entra en el ámbito competencial de todas las OOII. Otra posibilidad, compatible con la anterior, es la gestión internacional de la técnica que permite internet, es decir el sistema de las comunicaciones. Para ello caben dos posibilidades., o bien se incorpora plenamente a la UIT (Unión Internacional de las Comunicaciones), que por materia le correspondería, o bien se crea una Organización nueva, cuya composición se adecue a los intereses en presencia. Actualmente continúa siendo una cuestión abierta y con el marco de negociación en conferencias internacionales.

La aportación que suponen las “secretarías”, es interesante pero es un mecanismo errático, en el sentido que es acomodaticio, y se muestra con una cierta discrecionalidad en el momento de establecer bajo que rama del derecho se instituye. Su aportación, reside en mostrar el carácter instrumental que tiene el proceso de institucionalización de las relaciones internacionales, y que este depende del interés mostrado por sus Miembros, tanto desde la perspectiva unilateral –como reflejo de las pretensiones individuales— como por el tema en sí del que se ocupa la Secretaria.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

JURISPRUDENCIA

Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949

Interpretation of Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egipt, Advisory Opinion, ICJ Reports 1980

Legality of the threat or use of nuclear weapons, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996.

BIBLIOGRAFÍA

BADIA MARTI, A.M. “Modelos de cooperación institucionalizada entre los Estados: Puntos de conexión con la Unión por el Mediterráneo” en *La Unión por el Mediterráneo: retos de la cooperación institucionalizada en la región* L. HUICI (Coord), Colección Tribuna Internacional, nº11 Edit. Marcial Pons, 2011 pp 31-52

BOISSON DE CHAZOURNES, L. “Les relations entre organisations régionales et universelles”, R.C.A.D.I, 2010, tomo 347.

BOUSSARD, H. “La coordination des organisations internationales: l’exemple du comité interinstitutions des Nations Unies sur la bioéthique” en *Revue Francaise d’Administration Publique*, vol 126, 2008 pp. 373-385.

CARRILLO SALCEDO, J.A. “Reforma de las Naciones Unidas o aplicación del espíritu y la letra de la Carta” en *El Derecho Internacional ante los retos de nuestro tiempo, Homenaje a la Profesora Victoria Abellán*, Marcial Pons 2009 pp. 115-130.

CONSIGLI J.A. “The Antarctic treaty secretariat: the first three years’ experience” in *The Antarctic Legal* pp. 143-152

CORTÉS MARTÍN J.M: *Las Organizaciones internacionales: Codificación y Desarrollo Progresivo de su Responsabilidad Internacional*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008.

DIAZ BARRADO, C., “Tres propuestas para el fortalecimiento y la articulación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones” en ALDECOA LUZARRAGA F. y SOBRIÑO HEREDIA J.M. (coords) *Migraciones y Desarrollo*, Marcial Pons, Madrid 2007, pp. 195-212

DIEZ DE VELASCO, M. *Las Organizaciones Internacionales*, Décimo sexta edición coordinada por J.M Sobrino Heredia, Tecnos, 2010

FOMERAND J. DIJKZEUL D., “Coordinating economic and social affairs”, en WEISS T.G DAWS S. *The Oxford handbook on the United Nation*, Oxford Univer-

sity Press, 2007.

GIBBONS, L.J. “No regulation, Government Regulation or Self-regulation: Social Enforcement or Social Contracting Governance in Cyberspace”, *Cornell Journal of Law & Public Policy*, 6 (1997) pp. 175 y ss

GUTIERREZ ESPADA, C La responsabilidad internacional de Estados y organizaciones (balance provisional de coincidencias y matices), Edit. Diego Marín, Librero Editor. 2010 p. 27-28.

HUBER, J. “The Antarctic Treaty: Toward a New Partnership” en *Science Diplomacy: Antarctica, science, and the governance of International spaces*, Washington DC: Smithsonian Institution scholarly Press, pp. 89-95

KURBALIJA, J., GELBSTEIN, E. *Gobernanza de Internet asuntos, actores y brechas*, DiploFoundation, 2005.

MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J. E, “El Derecho Internacional Público ante los interrogantes de una Sociedad internacional en cambio permanente: ¿Hacia una cierta relativización de su carácter jurídico, internacional y público?” en *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales*, Edit Iustel 2010,

PONS RAFOLS X “Estados soberanos y cooperación multilateral: el papel de las organizaciones internacionales “ en *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales*, Edit. Iustel 2010, p.123

RODRIGUEZ MANZANO,I, *Mujeres y Naciones Unidas, igualdad, desarrollo y paz*, , Edit. Los libros de La Catarata, 2008.

SEGURA-SERRANO, A. “Internet Regulation and the Role of International Law”, *Max Planck UNYB* 10 (2006).