

# LA INICIAL CONFIGURACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES: LAS COMISIONES FLUVIALES EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Elena C. Díaz Galán  
Profesora de la Universidad Rey Juan Carlos y  
alumna del programa en Derecho de la Escuela  
Internacional de Doctorado de esta Universidad

## 1.- Consideraciones introductorias

Los rasgos que presenta la actual sociedad internacional son fruto de una *evolución histórica*<sup>1</sup>. Así, aunque la *libre navegación de los ríos internacionales* ha estado siempre presente, en mayor o menor medida, entre los asuntos discutidos por los Estados a la hora de regular sus relaciones, el paso más significativo y determinante con respecto a esta materia tiene lugar a principios del siglo XIX. Será, en este periodo histórico, cuando se produzca la transición de la mera declaración del principio de libre navegación o, incluso, del control de las implicaciones que se derivan del mismo por parte de la potencia o el Estado beneficiario en cuestión a la creación de una *autoridad administrativa* internacional encargada de aplicar el principio y de regular las relaciones entre los Estados, en lo que a la libre navegación

---

<sup>1</sup> CASSESE, A., *International Law*, Nueva York, 2005, p. 22.

se refiere. La fuerza que impulsa este importante cambio fue, en los inicios, la imposibilidad de los propios Estados de llegar a acuerdos sobre las regulaciones en lo que afecta a los ríos internacionales. Ante esta situación, era necesario, por lo tanto, una *autoridad común* que fijara las bases y las condiciones para una navegación justa o, al menos, equitativa, y visiblemente ecuánime, de los ríos internacionales. Aquí se encuentran los orígenes del fenómeno de la Organización internacional.

Asimismo, el *continente europeo* será el primer testigo, y durante algún tiempo<sup>2</sup> el único, en el que surjan, tras la caída del Imperio y del Papado y la aparición de Estados, las primeras Conferencias con pretensiones duraderas y se produzca, en consecuencia, el inicio del proceso que conduzca a la creación de Organizaciones Internacionales. Tal y como ha sostenido CASSESE “*Europe was the theatre of World History and that there the World Spirit found its home*”<sup>3</sup>. En este sentido, habría que señalar el reconocimiento de los Estados como únicos sujetos de la escena internacional durante un largo periodo de tiempo y la homogeneidad de los mismos en la sociedad internacional<sup>4</sup>. Pero esta homogeneidad, sin embargo, poco a poco irá desapareciendo con el surgimiento de Estados con diferentes características en el plano político, económico y social así como por el nacimiento de los nuevos sujetos del derecho internacional: las organizaciones internacionales<sup>5</sup>.

Las relaciones internacionales que tienen lugar durante los siglos XVII y XVIII, y que van configurando la sociedad internacional clásica, están fuertemente marcadas por los conflictos y las inestabilidades

---

<sup>2</sup> Tal y como sostiene CASSESE “*for many centuries the most active and prominent members of the international community were the European States, joined by USA in 1783 and by the Latin American countries between 1811 and 1821*”, CASSESE, *International Law*, pp. 25 y 26.

<sup>3</sup> CASSESE, *International Law*, p. 25.

<sup>4</sup> CARREAU, D, *Etudes Internationales (EI). Droit International*, Paris, 2004, pp. 19, 24, 25 y 32.

<sup>5</sup> CARREAU, (EI). *Droit International*, p. 32.

políticas del momento, motivo que justifica, también, que sea en Europa donde surja la necesidad de cooperación entre los Estados. Si a finales del siglo XIX primaban las relaciones de carácter técnico como consecuencia del desarrollo del comercio y las comunicaciones, en los siglos previos el nexo de unión entre los Estados era el *deseo por acabar con las guerras* que asolaban Europa. Por esto, si bien es cierto que algunos autores establecen en el siglo XVI el punto de partida de las Instituciones Internacionales<sup>6</sup>; y, aunque antes del siglo XIX existieron tentativas de cooperación internacional mediante la realización de conferencias europeas convocadas después de grandes conflictos, podríamos afirmar, sin embargo, que la aparición de *la Organización Internacional Contemporánea tiene sus orígenes más mediatos en el Congreso de Viena de 1815*. Esta afirmación se sustenta en los rasgos que definen la naturaleza de la Conferencia más relevante del siglo XIX que, difieren, de aquellos que caracterizaban a las Conferencias e intentos de cooperación del siglo anterior, tal y como lo ha señalado ABI-SAAB, al decir que “*Ce qui caractérise le Congrès de Vienne, c’est son souci prospectif de maintenir la paix dans le cadre du nouvel ordre européen qu’il a établi, et cela par les bilais de consultations régulières entre les grandes puissances*”<sup>7</sup>.

Para que surja un modelo de cooperación bajo *la forma de organización internacional* entre los sujetos del ordenamiento jurídico internacional, debe existir una *necesidad de cooperar* que, con el tiempo, se transformaría en voluntad de cooperar mediante la creación de una institución internacional. Los siglos XIX y XX, en lo que a las relaciones internacionales se refiere, se caracterizan por un salto cualitativo desde la yuxtaposición, después la coexistencia, a la cooperación entre los Estados que conforman la comunidad internacional. En todo caso, la “*vieja comunidad internacional*”, como regla general, por su propia estructura y por la insuficiencia de lazos lo

---

<sup>6</sup> CARREAU, (EI). *Droit International*, p. 23.

<sup>7</sup> ABI-SAAB, G. «La notion d’organisation internationale: essai de synthèse», dans *Le concept d’organisation internationale*, UNESCO, Paris, 1980, p. 10.

bastante sólidos entre sus miembros, se inclinó hacia *tendencias individualistas* en las que primaba el interés propio y en las que el objetivo era la coexistencia y no la cooperación<sup>8</sup>. Por tanto, a pesar de que se podrían mencionar alianzas que datan tanto del periodo medieval como de la edad moderna, y que muestran cierta necesidad de cooperación entre las potencias europeas, estas formas no se podrían encuadrar, en ningún caso, bajo la configuración de las organizaciones internacionales contemporáneas<sup>9</sup>.

Ahora bien, el hecho de que no se pueda hablar de organizaciones internacionales durante los siglos XVI, XVII y XVIII, ya que como mantiene Gerbet *“les tempes modernes ne furent pas favorables à*

---

<sup>8</sup> CASSESE, A. *Le Droit International dans un monde divisé*, Paris, 1986, pp. 31 y 137 – En relación con la evolución del derecho internacional, TUNKIN, G.I. “International Law in the XXth century” in *International law in an evolving world*, in tribute to Professor Eduardo Jiménez Aréchaga, Montevideo-Uruguay, 1994, p. 130.

<sup>9</sup>En este sentido se manifiesta YOKOTA al decir que las Organizaciones Internacionales, tal y como se podría considerar a la Sociedad de Naciones y Naciones Unidas, entre otras, cabría definir las como “cuerpos” creados por los Estados más que entidades similares a los Estados como las uniones entre Estados (YOKOTA, Y., “Notion of International Public Corporation” en *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, La Haya, 1984). Por su parte, y basándose en las definiciones dadas por CLAUDE al respecto, Rafael Grasa mantiene que existe una diferencia entre el término Organización Internacional e Instituciones Internacionales y que sólo este último sería sinónimo de Organizaciones Internacionales. Este autor sostiene que *“la organización internacional (la existencia de instituciones no necesariamente estructuradas organizativamente, que ordenan las pautas de relación entre los actores internacionales) es un fenómeno constatable desde hace bastantes siglos en las relaciones internacionales, al menos episódicamente”* (...) *“Por el contrario, la creación de instituciones internacionales en la segunda acepción del término (la restringida, sinónima de organizaciones internacionales), es un fenómeno mucho más reciente”*, GRASA, R., “Las Organizaciones Internacionales y los nuevos desafíos globales”, *Revista de Sociología*, Papers 41, 1993, p. 57.

*l'organisation internationale*''<sup>10</sup>, no quiere decir que no existiesen algunos intentos aislados de cooperación como las Conferencias por la paz, las Capitulaciones e incluso Proyectos de conformación de organismos internacionales. Sin embargo, todos estos esfuerzos de cooperación tienen como característica común, rasgo que se mantendrá en parte en el siglo XIX, poner límites a las guerras que assolaban, sobre todo, al continente europeo. No se trata tanto de manifestaciones de la cooperación internacional sino, más bien, de expresiones en las que se pretende acabar con situaciones de conflicto.

Lo que nos importa subrayar, ahora, es que la creación de Comisiones fluviales va a estar en el origen de las Organizaciones internacionales, tal y como las entendemos en la actualidad y que, en realidad, el estudio y análisis de estas instituciones nos permitirá apreciar algunos de los componentes que definen a la organización internacional. Por ello, corresponde examinar, con algún detalle, *los principales rasgos* que han venido caracterizando a las Comisiones fluviales y, en el fondo, determinar cuáles son sus aportaciones más notables al fenómeno de la organización internacional.

## **2.- Algunos elementos de los orígenes de las primeras organizaciones internacionales**

Como se sabe, la gran aportación de la Conferencia de Westphalia de 1648 será, con toda seguridad, la configuración de un *sistema europeo de Estados soberanos*<sup>11</sup>, sin que ello suponga, en modo alguno, la constitución de organizaciones internacionales. Efectivamente, y aunque los Estados eran y son los protagonistas en la

---

<sup>10</sup> GERBET, P., «Naissance et développement de l'organisation internationale» dans *Le concept d'organisation internationale*, UNESCO, Paris, 1980 p. 31.

<sup>11</sup> CASSESE, *International Law*, p. 24; y CARREAU, (*EI*). *Droit International*, p. 17.

escena internacional, durante un largo tiempo, tal y como ha indicado COLLIARD, los Estados serán considerados, igualmente, “*comme uniques sujets du droit international*”<sup>12</sup>. Esta situación cambiará con la llegada del siglo XIX. Es cierto que hasta mediados del siglo XX no se reconoció, de manera amplia y generalizada por la doctrina y jurisprudencia, a las Organizaciones Internacionales como sujetos del Derecho Internacional<sup>13</sup> pero esto no implica, en ningún caso, que éstas no se fueran configurando y creando a partir del siglo XIX y que se adecuaban, perfectamente, a las primeras definiciones que se hicieron de instituciones de naturaleza internacional<sup>14</sup> e incluso que se les reconociera, de manera aislada, cierta personalidad jurídica. La justificación de cubrir a las primeras organizaciones internacionales con la máscara de actores en la escena internacional se debe a su independencia a la hora de actuar en la vida internacional lo que permitiría o, más bien, obligaría a que se les reconociera ciertos derechos y deberes para el correcto ejercicio de sus funciones y para lograr los objetivos por los que fueron creadas. En esta línea se ha pronunciado, entre otros autores, Despagnet, para quien « *les puissances peuvent cependant attribuer le caractère de personne du*

---

<sup>12</sup> COLLIARD, C. A, *Institutions des Relations Internationales*, Paris, 1985, p. 36. En esta misma línea consultar CARREAU, (EI). *Droit International*, p. 19.

<sup>13</sup> Sobre la personalidad jurídica de las Organizaciones Internacionales hay una amplia referencia bibliográfica, consultar, entre otros: ROUSSEAU, Ch., *Droit International Public*, Paris, 1987, pp. 459-462; MOSLER, H., «Remarques sur la superposition du droit des organisations internationales au droit des gens interetatique» en *Estudios de Derecho Internacional*. Homenaje al Profesor Miaja de la Muela, Madrid, 1979, tomo I, p. 432; CASSESE, *International Law*, p. 134 ; y DI STEFANO, G., « Observations Éparses sur les caractères de la personnalité juridique internationale », *Annuaire Français de Droit International*, LIII-2007.

<sup>14</sup> VIRALLY, M., «Le rôle des organisations internationales dans l’atténuation et le règlement des crises internationales» en *Le droit international en devenir*. Essais écrits au fil des ans. Publications de l’institut universitaire de hautes études internationales-Genève, Paris, 1990, pp. 52 y ss.

*Droit international à des institutions créées par elles, par exemple aux commissions de navigation du Danube et du Congo*»<sup>15</sup>. Al reconocimiento de la personalidad jurídica de las primeras organizaciones internacionales, concretamente a la Comisión Europea del Danubio de 1856, de una forma si se puede todavía más clara y concisa, hace referencia Diena, cuando afirma que “*la Comisión europea del Danubio, constituye una personalidad jurídica independiente de carácter internacional*”<sup>16</sup>.

Aunque la Conferencia de Westphalia representa un hito en la configuración de la sociedad internacional no aporta, sin embargo, el mismo avance en lo relativo a la creación y reconocimiento de organizaciones internacionales<sup>17</sup>. Esto último debido, en parte, a la *inestabilidad* propia de la comunidad internacional de la época que hace difícil, si no imposible, el nacimiento de este tipo de instituciones y que queda latente en la siguiente Conferencia más importante del siglo XVIII: *La Conferencia de Utrecht de 1713*<sup>18</sup> y, sobre todo, en la obra

---

<sup>15</sup> DESPAGNET, F., *Droit International Public*, Paris, 1905, 69, p. 79. Consultar igualmente en lo relativo a la independencia de las organizaciones internacionales FAUCHILLE, P., *Traité de droit international public*, Paris, 1923, Vol. 1er, tome 1er, p. 214; DISTEFANO, «Observations Éparses sur les caractères de la personnalité juridique internationale », pp. 109-111. Contrario a la teoría sostenida por DESPAGNET encontramos, entre otros, FRIEDMANN, W, «International Public Corporation », *The Modern Law Review*, 6, 1942, pp. 185-207.

<sup>16</sup> DIENA, J. *Derecho Internacional Público*. Traducción de la 4ª edición italiana con referencias al derecho español, Barcelona, 1948, p. 204.

<sup>17</sup> TRUYOL Y SERRA, A, “Una teoría clásica del sistema de Estados Europeo” en A.H.L HEEREN (1760-1842) en *Estudios de Derecho Internacional*. Homenaje al Profesor Miaja de la Muela, Madrid, 1979, Tomo I, p. 174.

<sup>18</sup> En este momento se vuelve al sistema previo de comunidad internacional, rechazándose, así, el modelo de organización de Estados reconocido en la Conferencia de 1648. Esto queda demostrado en el “*Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*” publicado con ocasión de la celebración de la Conferencia de Utrecht por Saint-Pierre y en el que mantiene la adopción por

emprendida por el Congreso de Viena, con la que se pone de manifiesto, tal y como mantiene Diena que “*el sistema creado por los Tratados de Westfalia estaba completamente destruido*”<sup>19</sup>.

Se trataría, pues, de un periodo en el que hay importantes *avances y retrocesos* como es común en *prácticamente toda la historia de la configuración de la comunidad internacional* y que, por lo tanto, afecta igualmente a la evolución de las organizaciones internacionales. El Sistema Político de Europa (*systeme politique de l'Europe*), como la terminología francesa calificó al Sistema Europeo de Estados, *no alcanzaría un reconocimiento generalizado hasta el siglo XIX*<sup>20</sup>. En consecuencia, si consideramos, como hemos mantenido con anterioridad, que los Estados son los sujetos primarios del orden jurídico internacional, todos los demás sujetos que, con carácter posterior pudieran aparecer en la vida internacional, le deberían al primero su existencia<sup>21</sup>. Esto le será aplicable, en definitiva, a las Organizaciones internacionales.

Del análisis llevado a cabo sobre las relaciones que, en el plano internacional, tuvieron lugar a lo largo de los siglos XVII y XVIII y, teniendo en cuenta, las afirmaciones hechas previamente, podríamos concluir que, durante este periodo histórico se desarrollaron, entre los Estados, relaciones de *coexistencia* más que de cooperación interestatal,

---

los *príncipes* de un tratado fundamental de “*Grande Alliance*” con el objetivo de obtener la paz en Europa (ROUSSEAU, Ch, *Droit International Public. Les sujets de droit*, Paris, 1974, tomo II, p. 456). Ver, también, SIÉGLER, P., *Les projets de l'abbé de Saint-Pierre*, thèse Paris, 1900; LEROUX, C., *Exposé des projets de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre, Bentham et Kant*, thèse Paris, 1905; y PERKINS, M.L., *The moral and political philosophy of the abbé de Saint-Pierre*, Ginebra, 1959.

<sup>19</sup> DIENA, *Derecho Internacional Público*, p. 40.

<sup>20</sup> TRUYOL Y SERRA, “Una teoría clásica del sistema de Estados Europeo”, Tomo I, p. 165.

<sup>21</sup> DISTEFANO, «Observations Éparses sur les caractères de la personnalité juridique internationale», pp. 108-109.



característica que queda demostrada con la subida de Napoleón al poder y la desaparición del equilibrio político entre los Estados, equilibrio, además, que no se recuperará hasta la configuración del *sistema de los congresos* establecido con el Concierto europeo. Éste, como mantiene Truyol y Serra: “*vino a ser el primer paso hacia una organización de la sociedad internacional*”<sup>22</sup> y dará origen a una cooperación que se desarrollará con la aparición de la organización internacional<sup>23</sup>.

La diferencia principal entre el siglo XIX y los siglos anteriores, en lo que a la configuración de las *Organizaciones Internacionales* se refiere, es la *periodicidad* en las Conferencias internacionales, que marcará este siglo y que conformará el origen de estos sujetos de carácter internacional. Asimismo, durante este periodo histórico, tendrá lugar la *institucionalización* de las primitivas, y aún rudimentarias, organizaciones internacionales. En este sentido, se pronuncia, con nitidez, CASSESE cuando indica que “*International Organizations were first created in the late nineteenth and the early twentieth centuries; they were, however, very rudimentary, and primarily concerned with technical matters*”<sup>24</sup>. El llamado *sistema de Congresos* constituye, por ende, el punto de partida en la realización de reuniones

---

<sup>22</sup> TRUYOL Y SERRA, “Una teoría clásica del sistema de Estados Europeo”, Tomo I, pp. 180-181.

<sup>23</sup> REUTER, P. y COMBACAU, J., *Institutions et relations internationales*, Paris, 1980, p. 288.

<sup>24</sup> CASSESE, *International Law*, p. 136. En este sentido, CASSESE menciona, entre otras, a la Unión Postal Universal, a la Unión para la protección de la propiedad industrial y a las Comisiones Fluviales. Ver también página 134 de la misma obra, en la que el autor mantiene que “*States have preferred to set up joint bodies charged with the carrying out of international action, in matters of trans-national interest, on behalf of all the participating States. The establishment of such bodies began in the late nineteenth century*”. Asimismo, consultar, entre otros, BRADLEY, C. A., *International Law in the U.S. legal system*, Nueva York, 2013, p. 98; KAUFMANN, W., *Les unions internationales de nature économique*, II HR, 1924, pp. 181- 290; y CARREAU, (EI). *Droit International Public*, p. 19.

frecuentes por parte de los Estados europeos y desecha la concepción clásica de permanencia que algunos autores tenían sobre la diplomacia de mediados del siglo XVII<sup>25</sup>.

En el siglo XIX, concretamente en 1815 tiene lugar, como decimos, la gran Conferencia internacional conocida como el *Congreso de Viena*- que se reúne de septiembre de 1814 a junio de 1815- y que cambiará, de manera significativa, las relaciones que hasta entonces existían entre los Estados en la escena internacional, al establecer un nuevo sistema que se denomina *Concierto Europeo* y que abriría el pórtico hacia la organización de la sociedad internacional<sup>26</sup>. Este acontecimiento tan sobresaliente, en lo que al origen de las Organizaciones Internacionales se refiere, descansa en dos elementos de vital importancia. Por un lado, la *creación de una alianza militar* y, por otro lado, la instauración de un nuevo *procedimiento para la resolución de cuestiones políticas*<sup>27</sup>. Ahora bien, a pesar de que la Santa Alianza contribuyó al desarrollo de las relaciones entre los Estados y facilitó que se produjeran grandes avances en la configuración del origen de las Organizaciones Internacionales, carecía de algunos de los elementos necesarios para que se le pueda considerar como una verdadera institución, entre ellos, la existencia de órganos permanentes y, por consiguiente, tuvo un carácter muy temporal<sup>28</sup>. Este último componente es, precisamente, el que nos hace considerar a las *Conferencias periódicas del siglo XIX*, el segundo elemento en el que descansaba el Concierto Europeo, como las verdaderas impulsoras del fenómeno de la Organización Internacional. Lo ha dicho, con razón,

---

<sup>25</sup> TRUYOL Y SERRA, “Una teoría clásica del sistema de Estados Europeo”, Tomo I, p. 176.

<sup>26</sup> TRUYOL Y SERRA, “Una teoría clásica del sistema de Estados Europeo”, Tomo I, p.181.

<sup>27</sup> CASSESE, *International Law*, pp. 28-29 y 30; En esta materia consultar, entre otros, COLLIARD, *Institutions des Relations Internationales*, pp. 37-40.

<sup>28</sup> CASSESE, *International Law*, pp. 29-30.

Cassese, al afirmar que aparece “*a new diplomatic method: multilateral diplomacy, based on periodical summit meetings*”<sup>29</sup>.

### 3.- La aparición de las organizaciones internacionales

Las relaciones existentes en la comunidad internacional del sistema clásico que, como decíamos, iban orientadas a la obtención del propio provecho se transforman, de manera notoria, con la aparición de las primeras organizaciones internacionales<sup>30</sup>. No obstante, y a pesar de que podamos mantener que se trata de un cambio sustancial en lo que a las relaciones internacionales se refiere, no deja de ser un *cambio evolutivo* que no supone, ni mucho menos, la desaparición absoluta de los elementos clásicos. En esta línea se ha pronunciado Cassese para quien “*In the international community the different patterns in law, one traditional, the other modern, live side by side*”<sup>31</sup>, enunciado que explicaría, en parte, el carácter embrionario y aislado de las primeras organizaciones internacionales así como que, en particular, la primera Comisión fluvial, la Comisión del Rin, sea, en esencia, una extensión de las Conferencias periódicas desarrolladas durante el siglo XIX, ya que no podemos olvidar que dicha institución surge del Congreso de Viena de 1815.

---

<sup>29</sup> CASSESE, *International Law*, p. 29 *in fine*.

<sup>30</sup> Ver cita de DUPUY, mencionada por TUNKIN, “International Law in the XXth century”, p. 136. En este sentido, consultar, también, DUPUY, R. J., “Communauté internationale et disparité de développement”, *Recueil de Cours*, vol. 165, 1979, p. 46; BRADLEY, *International Law in the U.S. legal system*, p. 98; MACKENZIE, D., *A world beyond borders: An introduction to the history of International Organizations*, 2010; REINALDA, B., *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*, Nueva York, 2009; y TUNKIN, “International Law in the XXth century in International law”, p.135.

<sup>31</sup> Ver cita de CASSESE, mencionada por TUNKIN, “International Law in the XXth century”, p. 136. En este sentido, consultar, también, CASSESE, A., *International Law in a Divided World*, Oxford, 1990, pp. 23 y 39.

Después de que los Estados, mediante el “sistema de Conferencias internacionales”, hubieran dotado de cierta periodicidad a la práctica de la cooperación internacional, convirtiéndola así en algo habitual entre ellos, van a dar un paso adelante, en lo que a la constitución de las instituciones internacionales se refiere, con la creación de *órganos propios y permanentes*. En este sentido se pronuncia Claude cuando sostiene que “*el Sistema de Conferencia del siglo XIX, con ser de mucho interés, no produjo organizaciones de funcionamiento permanente*”<sup>32</sup>. En el fondo, existe una diferencia significativa en la celebración de Conferencias internacionales entre los Estados que conforman la comunidad internacional y la creación de *órganos colectivos* que constituirán el primer paso para reconocer la existencia de organizaciones internacionales. El factor decisivo será el carácter independiente y su consiguiente consideración como personas jurídicas en la escena internacional. En esta línea, como sostiene Distefano, “*L’indépendance est à tout sujet de droit international, autre que les États, ce que la souveraineté est à tout État: la mesure et l’essence véritable de la subjectivité internationale*”<sup>33</sup>. Precisamente, dotar a las instituciones de órganos propios pone de manifiesto la clara voluntad de continuidad de los Estados que forman parte de una asociación internacional concreta y que lo diferenciaría de aquellas otras alianzas, tanto permanentes como temporales, conformadas entre los Estados durante los siglos XVII y XVIII, y destinadas a desaparecer<sup>34</sup>. Así lo ha expresado Hauriou al hilo de su análisis sobre

---

<sup>32</sup> CLAUDE, I.L., *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, Nueva York, 1956.

<sup>33</sup> DISTEFANO, «Observations Éparses sur les caractères de la personnalité juridique internationale», p. 112.

<sup>34</sup> Para esta posición, consultar DISTEFANO, «Observations Éparses sur les caractères de la personnalité juridique internationale», p. 112; «Discours de M. Rundstein (Pologne), affaire relative à la Ville libre de Dantzic et l’Organisation internationale du Travail», 1930, vol. C 18-II, pp. 47-48. En sentido contrario consúltese, entre otros, QUADRI, R., «La personnalité internationale de la Communauté», 1967, in *Scritti giuridici*, 1988, vol.III, pp. 76, 77; WEIL, P., «Le droit international en quête de son identité». Cours

alianzas internacionales, al decir que “*les institutions représentent, dans le droit comme dans l’histoire, la catégorie de la durée, de la continuité et du réel*”<sup>35</sup>.

Ahora bien, en relación con la institucionalización de las relaciones internacionales que tiene lugar durante el siglo XIX habría que hacer mención de dos cuestiones de especial relevancia: Por un lado, tal y como señala, de manera clara, Carreau, el fenómeno de la aparición de las organizaciones internacionales “*devait rester marginal à l’époque*”<sup>36</sup>. En realidad, la constitución de instituciones internacionales tiene sus orígenes en el siglo XIX pero, se trata, en todo caso, de creaciones aisladas que verán su auge y proliferación a partir del final de la primera y la segunda guerra mundiales<sup>37</sup>. Asimismo, debemos destacar que se trataba de organizaciones bastante rudimentarias. Por otro lado, si bien es cierto que la existencia de *organos permanentes* es un elemento que forma parte de la definición de Organización Internacional y, a la postre, es lo que “*institucionaliza*”, pueden existir, sin embargo, órganos de carácter permanente sin que necesariamente nos encontremos ante una Organización Internacional. Esto es precisamente, junto con otros componentes mencionados previamente, lo que hace que distingamos el proceso de *institucionalización de las Conferencias internacionales*, de la aparición de órganos permanentes fuera de este acontecimiento<sup>38</sup>.

---

générale de droit international public, *RCADI*, (1992-VI), vol. 237, p. 106; BOUTROS-GHALI, B., «Contribution a une théorie générale des alliances», *RGDIP*, 1991, n° 7, pp. 79 y 80.

<sup>35</sup>Ver cita de este autor hecha por BOUTROS-GHALI, «Contribution a une théorie générale des alliances», p. 48.

<sup>36</sup>CARREAU, (EI). *Droit International Public*, p. 21.

<sup>37</sup>CARREAU, (EI). *Droit International Public*, pp. 21-22.

<sup>38</sup>Como por ejemplo era el caso de la “*Assemblée Perpétuelle*” mencionada en el proyecto de Saint-Pierre (ROUSSEAU, *Droit International Public*, tomo II, p. 456).

La motivación de los Estados en la creación de las primeras Organizaciones Internacionales en el siglo XIX y, principios del siglo XX, se debe, como ha mantenido Cassese, a razones de “*expediency and practicality*”<sup>39</sup>. El hecho de que se produjeran significativos avances en la sociedad y que las actividades adquirieran una dimensión internacional hizo *necesaria la cooperación* entre los Estados<sup>40</sup>. Así, este periodo conoció una profunda transformación por el desarrollo de la industria y del comercio, que se completará con la aparición de nuevos medios de transporte que revolucionarán las relaciones internacionales del momento y que contribuirán, de manera decisiva, al aumento de la interacción entre los Estados. En esta línea, debemos tener en cuenta que “*los ríos de carácter internacional eran medios de comunicación óptimos*”<sup>41</sup>, lo que justificará que los primeros intentos de organización se produzcan, en particular, en este sector de la cooperación internacional. Tal y como lo señala Hostie “*la Conférence de la paix a établi pour les grandes voies d'eau de l'Europe centrale une administration internationale, une mise en commun de la souveraineté, pour exclure de cette gestion tout élément politique, toute vue égoïste ou étroitement particulariste, tout favoritisme direct ou indirect*»<sup>42</sup>.

Sería, por lo tanto, la *necesidad* lo que lleva a los Estados de principios del siglo XIX a relacionarse y a desarrollar la puesta en común de mecanismos de cooperación en la escena internacional. En verdad, existían y existen muchos campos que se podrían gestionar internacionalmente, además de los ríos internacionales o las comunicaciones postales. Sin embargo, la *ausencia de una exigencia internacional inmediata*, hizo que fueran estos campos sobre los que

---

<sup>39</sup>CASSESE, *International Law*, p. 134.

<sup>40</sup>CASSESE, *International Law*, p. 134; En esta línea consultar: CARREAU, (EI). *Droit International Public*, p. 20.

<sup>41</sup>DIENA, *Derecho Internacional Público*, p. 200; y COLLIARD, *Institutions des Relations Internationales*, pp. 46 ss.

<sup>42</sup>Afirmación hecha por HOSTIE, citado por PINTOR, S., “Le regime international de l’Escaut”, *RCADI*, pp. 287-288.

primero se discutiera la internacionalización y para los que se pusieran en marcha mecanismos conjuntos de acción. Si durante los siglos anteriores, el deseo por evitar la guerra fue el principal motivo que impulsó a los Estados a cooperar mediante uniones, el siglo XIX estará marcado por el desarrollo económico que supondrá el nacimiento de verdaderas organizaciones internacionales con fines distintos<sup>43</sup>. Con seguridad, durante los siglos XVII y XVIII *no existía necesidad inminente* de regular conjuntamente por la sociedad internacional los aspectos económicos, lo que hizo que este periodo estuviera marcado por un fuerte nacionalismo que quedaría reflejado en el carácter aislado del desarrollo de proyectos de cooperación así como en la falta de la creación de mecanismos que condujeran a una profunda cooperación internacional<sup>44</sup>.

Basándonos en la afirmación realizada por S. Pintor, la acción conjunta de los Estados en el seno de una Organización Internacional supondría la mejor garantía para el desarrollo de la sociedad en su conjunto y para el acometimiento de las tareas encomendadas. De tal forma que el Estado, considerado como un actor “egocentrista” e individualista en la sociedad internacional, es el que mejor aseguraría, eso sí a través de un organismo internacional, la salvaguarda de los intereses comunes. En palabras, quizá más claras: “*Voile donc l’État*

---

<sup>43</sup>GRANELL, F., “Organizaciones Económicas Internacionales. El Proceso de Transformación”, *Afers Internacionals*, Barcelona, 1982, p. 41.

<sup>44</sup>A esto se refiere GRANELL cuando habla del Banco Internacional que, según el autor, “*debía ser creado en Ginebra en 1675*”. Asimismo, este autor mantiene que los antecedentes más remotos de las organizaciones internacionales de carácter económico se sitúan en “*la Liga Hanseática que comprendió una vasta serie de acuerdos entre comerciantes privados, ciudades, estados, reyes e, incluso, el Gran Maestre de la Orden Teuthica*”, GRANELL, “Organizaciones Económicas Internacionales”, pp. 42-43. Sobre este tema, consultar, igualmente, SCHLOSS, H. H., *The Bank for International Settlements, An experiment in Central Bank Cooperation*, Amsterdam, 1958; y POSTAN, M. y RICH, E. E., “The Cambridge Economic History of Europe”, *Cambridge University Press*, 1952, 11.

*au singulier, considéré, isolement écarté, comme l'expression caractérisée de l'égoïsme, de l'étroit particularisme, du favoritisme, et présenté, en revanche, au pluriel, encadré dans la Société des États, comme la source la plus pure et la garantie la plus sûre de l'impartialité, de l'objectivité, de la justice »<sup>45</sup>.*

Por esto, el *Congreso de Viena*, además de suponer un considerable cambio en la sociedad internacional en su conjunto, traerá consigo dos avances sustanciales, con efectos concretos, en la libertad de navegación. En primer lugar, el Acta final del Congreso de Viena, recogiendo los preceptos establecidos en el Tratado de París de 1814, reconoce la libre navegación de los ríos internacionales *para todas naciones* y no sólo para los Estados ribereños, aunque esta declaración sólo es teórica en sus inicios. En particular, el artículo V del Tratado de Viena establece que “*La navigation sur le Rhin (...), sera libre, de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à personne » « Il sera examiné et décidé de même, (...), de quelle manière, la disposition ci-dessus pourra être également étendue à tous les autres fleuves qui, dans leur cours navigable, séparent ou traversent différent états »<sup>46</sup>. En segundo lugar, y esto tiene mayor relevancia para el estudio que nos ocupa, el Acta Final del Congreso de Viena será el impulsor de la mayor parte de las Comisiones Fluviales. En esta línea se pronuncia Pardo Segovia al indicar que “*el Acta Final del Congreso de Viena del 9 de junio de 1815 aseguró la libertad de navegación, definió los ríos internacionales y los rasgos generales de su regulación jurídica e instituyó el sistema de Comisiones*”<sup>47</sup>. Así, mediante el Congreso de Viena y en palabras, quizá más poéticas “*C'était inaugurer le règne des Commissions*”<sup>48</sup>.*

---

<sup>45</sup>PINTOR, “Le regime international de l'Escaut”, p. 288.

<sup>46</sup>HAJNAL, H., *Le Danube: Its Historical, Political and Economic Importance*, La Haya, 1920, p. 39.

<sup>47</sup>PARDO SEGOVIA, F., “Algunas aproximaciones al tema de la libertad de Navegación Fluvial”, *Revista Agenda Internacional*, p. 172. En esta línea, consultar igualmente el artículo 108 del Acta Final del Tratado de Viena de 1815.

<sup>48</sup>BIAYS, P., «La Commission Centrale du Rhin», *RGDIP*, 1952, 56, p. 226.



Ahora bien, para poder realizar un correcto análisis de las primeras instituciones internacionales, tendríamos que considerar algunos aspectos.

i) *No podemos establecer criterios generales* para definir ni la naturaleza ni la autoridad reconocida a las organizaciones que surgen a partir del siglo XIX. La comprensión idónea de uno de los fenómenos más destacados de la escena internacional: la aparición de las primeras organizaciones internacionales, requiere *un estudio pormenorizado* de las mismas como consecuencia, en la mayoría de casos, de la ausencia de rasgos comunes en ellas. A esto se refiere POTTER cuando, al hilo de un estudio sobre la clasificación de las instituciones que ven la luz a principios del siglo XIX y centrándose, sobre todo, en el análisis de las uniones administrativas mantiene que *“International organizations, or some of them, concentrate upon collection and distribution of factual data. Others conduct studies of the data of social problems and make their findings publicly available. Still others make recommendations to states or to other organizations based on their findings, and perhaps facilitate the adoption of such findings by the states, by sponsoring conferences where they may be discussed”*<sup>49</sup>. Sin embargo, sí podríamos establecer como *objetivo principal y común* a todas las instituciones el de *“to facilitate the communication of national policies and views by one state to another, their reconciliation, synthesis, and adoption as international law, and the execution of the latter”*<sup>50</sup>.

ii) En línea con la afirmación del enunciado anterior, *no debemos confundir las Conferencias internacionales con las primeras organizaciones internacionales* ya que presentan rasgos distintos. En este sentido, primero, algunas instituciones de principios del siglo XIX, tal y como hemos dicho, serán consideradas como una *extensión de las*

---

<sup>49</sup> POTTER, P.B., “The Classification of International Organizations, II”, *The American Political Science Review*, 1935, vol. 29, n° 3, pp. 414 y 415.

<sup>50</sup> POTTER, “The Classification of International Organizations, II”, vol. 29, v° 3, p. 416.

*Conferencias* que tienen lugar en el mismo momento histórico- bien porque nacen de grandes Conferencias internacionales bien porque es cierto que, *en esencia*, tanto las Conferencias como las organizaciones más primarias tienen una función común: *fomentar la cooperación entre los Estados*<sup>51</sup>. Sin embargo, poco a poco, las instituciones internacionales irán adquiriendo rasgos que las diferenciarán de las reuniones de Estados. Segundo, en relación con otro aspecto al que también hemos hecho referencia con anterioridad, la sociedad internacional dotará a las instituciones de *órganos permanentes*. Éste sería, a mi juicio, junto con la necesidad de que exista normalmente un *Tratado Constitutivo* para la creación de organizaciones internacionales, el aspecto que muestra, de manera más clara, la diferencia entre las Conferencias periódicas y las primeras organizaciones de la escena internacional. Tercero, con carácter general, mientras que con las Conferencias internacionales se observa la poca voluntad existente por parte de los Estados para cooperar, ya que son, al menos en la historia moderna, la expresión inicial de contacto entre dichos entes, las primeras organizaciones expresan un marco de relación en el que se sobreponen los intereses comunes a los nacionales. En esta línea se pronuncia POTTER cuando, en relación con las Conferencias internacionales que tienen lugar a lo largo del siglo XIX, mantiene que *“They reach results at times which call for national rather than international action, that is, action of a state upon its own nationals having only indirect international results. And at times they are called in such a way and conducted in such a way that even these fundamental elements in their nature seem slightly less than truly*

---

<sup>51</sup> En este sentido se pronuncia igualmente POTTER cuando sostiene que *“By contrast again, the actual influence of international administrative (...) is great the deference paid to them substantial. Where administrative bureaus are created for performance of indecisive functions, such as collection of information, no great respect is paid to them, and often their light requests are disregarded as the more exacting demands of other bodies are not. But when bureaus speak with a pretense of authority, they seem to exercise sufficient influence to be obeyed”* POTTER, “The Classification of International Organizations, II”, vol. 29, vº 3, p. 413.

*international*”<sup>52</sup>. Por lo demás, al hilo del análisis de las primeras Uniones internacionales, y a diferencia de las Conferencias del siglo XIX, este autor sostiene que “*International administrative agencies seldom apply national law (...) Such international agencies operate upon states as such, but they also operate upon private individuals, nationals of only one state at the time*”<sup>53</sup>.

En definitiva, aceptando como *principio general* que las Conferencias internacionales y las primeras organizaciones no poseen los mismos rasgos y que, por lo tanto, responden a realidades distintas tanto debido al momento histórico en el que surgen como a los propósitos finales de cada una de estas dos formas de cooperación, no debemos olvidar que *cada institución es diferente* y que, por el *carácter embrionario de la mayoría*- debido en parte al deseo de los Estados de conservar su soberanía -, podrían ser más o menos cercanas a lo se entendía, todavía entonces, por reunión periódica de Estados. En palabras de POTTER “*all but a very small proportion of existing international organizations possess at least legislative and administrative organs*”<sup>54</sup>. Sin embargo, a diferencia de las Conferencias internacionales y debido a la existencia de órganos permanentes y a la voluntad de cooperar en las primeras Uniones, “*various administrative bodies are clearly given, or at least clearly exercise, a degree of law-making power. Administrative authority is bestowed much more frequently in terms which make its exercise practically final*”<sup>55</sup>. Para resumir podríamos suscribir las palabras empleadas por el citado autor para quien “*When the question of factual influence and power is raised, the answer is much the same, with one*

---

<sup>52</sup> POTTER, “The Classification of International Organizations, II”, vol. 29, n° 3, p. 408.

<sup>53</sup> POTTER, “The Classification of International Organizations, II”, vol. 29, n° 3, p. 408.

<sup>54</sup> POTTER, “The Classification of International Organizations, II”, vol. 29, n° 3, p. 409.

<sup>55</sup> POTTER, “The Classification of International Organizations, II”, vol. 29, n° 3, p. 412.

*very important addition. International legislative bodies, i.e., international conferences, do not wield decisive influence, and have no means of compelling respect for their decisions*"<sup>56</sup>.

## **5.- Las comisiones fluviales como manifestación de organización internacional: especial mención a la Comisión Central para la Navegación del Rin y a la Comisión Europea del Danubio**

El examen del fenómeno de la Organización internacional, en todas sus dimensiones, nos obliga a estudiar las principales manifestaciones que tuvieron lugar a lo largo del siglo XIX y que condujeron, en definitiva, al surgimiento de las primeras organizaciones internacionales. Entre ellas se encuentran, sin ninguna duda, las denominadas Comisiones Fluviales que, desde el principio, marcaron algunos de los aspectos que, en la actualidad, se consideran claves en la configuración y definición de la organización internacional. Desde esta óptica, conviene referirse, en particular a las dos Comisiones fluviales más relevantes en el continente europeo que, además, sirvieron de guía y de modelo para el establecimiento de otras instituciones de este tipo. La Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR) representa la primera expresión de organización internacional y, asimismo, la Comisión Europea para la Navegación del Danubio aporta mucha solidez al marco conceptual y normativo en el que se sitúan las organizaciones internacionales.

---

<sup>56</sup> POTTER, "The Classification of International Organizations, II", vol. 29, nº 3, p. 413.

*Principales aportaciones al fenómeno de la Organización internacional de la Comisión Central para la Navegación del Rhin*

La *evolución* del fenómeno de la organización internacional en todas sus formas queda plasmada, principalmente, en la configuración y, posterior afirmación de la que ha sido considerada, por algunos, como la primera Organización Internacional, es decir, la *Comisión Central para la Navegación del Rhin*. Lejos de tener reconocidos, desde sus orígenes, unos elementos perfectamente definidos para pensar en esta institución como tal, un análisis en profundidad, tanto de sus rasgos como de su naturaleza, resulta necesario para comprender este fenómeno que, sin ningún género de dudas, supone un avance en lo que a las relaciones internacionales se refiere. La imposibilidad por parte de la doctrina *iusinternacionalista* del momento de enmarcar este suceso en algunos de los procesos conocidos se debió, precisamente, al carácter innovador del mismo pero, igualmente, a su propia naturaleza que, incluso, en la actualidad, es considerada como doble. Por un lado, la *Comisión Central para la Navegación de Rhin* es una Conferencia diplomática permanente y, por otro lado, es una verdadera Organización Internacional<sup>57</sup>. Asimismo, tal y como ha quedado demostrado por las funciones que realiza a lo largo de su historia, la Comisión Central para la navegación del Rhin fue concebida como una *organización de carácter técnico y económico* más que político.

Conviene recordar que tras el fracaso para llegar a acuerdo en lo relativo a la apertura del Rhin para las naves francesas en la Conferencia de Rastadt<sup>58</sup> celebrada entre Francia y el Imperio alemán en 1798, un

---

<sup>57</sup>Consultar la naturaleza jurídica y competencias en la página web de la Comisión Central para la Navegación del Rhin (Commission Centrale pour la Navigation du Rhin).

<sup>58</sup>En el artículo XX del Tratado de Campoformio de 1797 se establece la celebración de un Congreso en Rastadt para lograr la pacificación de la potencia francesa y el imperio alemán. Asimismo, el artículo II de un acuerdo secreto adoptado al hilo del Tratado de 1797 reconoce la libertad de navegación

nuevo intento tuvo lugar en 1802, en la Conferencia de Ratisbon. El éxito de esta Conferencia de 1802 supuso que, dos años después, se adoptara entre la República Francesa y el Imperio alemán la *Convención de L'Octroi du Rhin*<sup>59</sup>, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1805. El principal avance de la Convención, en lo que a regulación fluvial se refiere, fue la creación, por primera vez en 1804, de una *administración centralizada del Rhin, la Administración General de L'Octroi de Navigation du Rhin* que tal y como ha sostenido WUNDER “*était l'expression d'une souveraineté commune sur le fleuve*”<sup>60</sup>. Es, por lo tanto, en esta administración germano-francesa donde se podría situar el *origen mediato* de la Comisión Central para la Navegación del Rhin.

A la nueva administración internacional, establecida en Maguncia, se le reconocen poderes de diversa índole, en particular, en materia de policía fluvial y judicial<sup>61</sup>. La aportación de la *administración internacional de 1804* tanto a las relaciones internacionales en su conjunto, sobre todo en lo que a la aparición de las Organizaciones Internacionales se refiere, como a la creación de la Comisión Central para la navegación del Rhin es de una *importancia vital*. No debemos olvidar que es a la organización de 1804 a la que sustituye la Comisión del Congreso de 1815, cuyas competencias e independencia como Organización Internacional, en sus inicios, son

---

del Rhin para la República Francesa. Consultar en HAJNAL, *Le Danube*, pp. 27-28.

<sup>59</sup>PARDO SEGOVIA, “Algunas aproximaciones al tema de la libertad de Navegación Fluvial”, pp. 170-171.

<sup>60</sup>WUNDER, B., «La Commission centrale pour la navigation du Rhin », en el libro *Organisation Institutionnelle de la Gestion de L'eau aux XIXe et XXe siècles*, p. 216.

<sup>61</sup>Hay una amplia bibliografía sobre este tema, consultar, entre otros, BIAYS, “La Commission Centrale du Rhin”, 56, p.227; REINALDA, *Routledge History of International Organizations*, p. 28; PARDO SEGOVIA, “Algunas aproximaciones al tema de la libertad de Navegación Fluvial”, p. 171; HAJNAL, *Le Danube*, pp. 29-34.

sorprendentemente menores que las que disfrutaba la unión franco-alemana. En esta línea se pronuncia WUNDER cuando afirma que *“en tant qu’organisation, la Commission du Congrès renforça la centrale en créant une Commission centrale et affaiblit l’organisation en laissant le recouvrement de l’Octroi, la police fluviale et la justice, en première instance, aux Etats »*<sup>62</sup>.

En realidad, *la Administración General de L’Octroi de Navigation du Rhin* era una verdadera organización internacional cuyo Tratado Constitutivo fue el Convenio sobre portazgo a la navegación del Rhin entre Francia y Alemania<sup>63</sup>. A esto hace referencia BIAYS cuando sostiene que *“dans leur désir –refiriéndose al deseo de los Estados- de créer une autorité rhénane selon l’expression de l’annexe 16B -refiriéndose al Acta Final del Congreso de Viena-, ces Etats signataires se trouvaient cependant devant une institution déjà existante: La Convention de l’Octroi »*<sup>64</sup>. Asimismo, con respecto a sus competencias, tal y como ha sostenido BERND WUNDER *“L’organisation relative à l’Octroi rhénan était donc essentiellement une organisation financière, aux larges compétences fiscale, policière et juridictionnelle » « l’organisation reçut même une certaine compétence législative, restreinte, il est vrai, par l’approbation des gouvernements, mais englobant un droit d’initiative » « Dans ce cadre,*

---

<sup>62</sup> WUNDER, «La Commission centrale pour la navigation du Rhin », p. 221. En sentido contrario, encontramos la afirmación hecha por la CCNR en el documento titulado «La Commission Centrale pour la navigation du Rhin: 170 ans d’évolution du statut international du Rhin». Concretamente, se dice que *L’on doit souligner que la tâche attribuée par le Congrès de Vienne à la Commission Centrale dépassait largement celle qui avait été attribuée à l’organisation mise en place par le Traité d’Octroi». [http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/07\\_ccnr-170-ans-evolution-statut-international-du-rhin.pdf](http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/07_ccnr-170-ans-evolution-statut-international-du-rhin.pdf), p. 2.*

<sup>63</sup> CRUZ MIRAMONTES, R., “Las Comisiones Fluviales Internacionales y la Comisión Internacional de Límites y Aguas”, *Natural Resources Journal*, 1978, vol. 18, p. 113.

<sup>64</sup> BIAYS, «La Commission Centrale du Rhin», 56, p. 227.

*les gouvernements concernés renonçaient à une partie de leur souveraineté en faveur d'une **organisation internationale** »<sup>65</sup>. De estas palabras queda clara la magnitud del hecho que acontecía en 1804, dando lugar a un fenómeno, desconocido hasta el momento, y que, desde entonces, ha ido *in crescendo*.*

En cualquier caso, tras el bloqueo por parte de Napoleón de la institución de Octroi en 1810, aunque su periodo de vida inicial era de diez años<sup>66</sup>, y la *creciente necesidad* por parte de los Estados de regular de manera conjunta los ríos internacionales a consecuencia de los avances técnicos que se producen en el siglo XIX y que darían la posibilidad a los Estados hasta entonces “*de espritu egoísta e individualista*”<sup>67</sup> de aprovechar, en alguna o mayor medida, las corrientes del agua, se promueve en el Congreso de Viena dar forma a la exigencia internacional y adaptar los principios reconocidos en la organización d’octroi mediante la constitución en su Acta final de la *Commissio centralis pro navigatione Rheni*.

El Acta Final del Congreso de Viena constituye la Comisión Central para la navegación del Rhin como Organización Internacional, aunque dicha institución no se completaría hasta 1831 con el Acta de Maguncia y se iría perfeccionando con la adopción de sucesivas convenciones internacionales. Los Estados no estaban, sin embargo, dispuestos a ceder soberanía a un órgano independiente con personalidad jurídica propia, lo que hace que algunos internacionalistas consideren a la Comisión Central del Rhin, al menos en sus inicios, como una extensión de las Conferencias propias del siglo XIX más que como una organización internacional en sentido estricto, adquiriendo, sólo con el tiempo, esta condición. En esta dirección se pronuncia Biays

---

<sup>65</sup> WUNDER, «La Commission centrale pour la navigation du Rhin», p. 221.

<sup>66</sup> REINALDA, *Routledge History of International Organizations*, p. 28; BIAYS, «La Commission Centrale du Rhin», 1952, 56, p. 227 *in fine*.

<sup>67</sup> CRUZ MIRAMONTES, “Las Comisiones Fluviales Internacionales y la Comisión Internacional de Límites y Aguas”, vol. 18, p. 113.



cuando sostiene que “*la Commission Centrale du Rhin d’abord simple réunion de délégués, puis Conférence internationale, se présente aujourd’hui – refiriéndose al siglo XX- comme un véritable service administratif*”<sup>68</sup>. El carácter rudimentario que, en un principio, prevalece en la que, por algunos, ha sido definida como “*la decana*” de las organizaciones europeas ha hecho que, en la primera fase de su existencia, la Comisión Central para la navegación del Rhin fuera concebida, ante todo, como una *Conferencia diplomática*<sup>69</sup>, otorgándosele, únicamente con el tiempo, plenamente la doble condición de Conferencia permanente y Organización Internacional.

La contradictoria voluntad de los Estados a principios del siglo XIX, por una parte, celosos de su soberanía y, por otra parte, obligados a relacionarse de manera más estrecha para su desarrollo, condujo a que la Comisión Central para la navegación del Rhin surgiera como un *mecanismo de comunicación* entre los Estados, tal y como se manifestaba en el artículo 10 del anexo 16B del Acta Final del Congreso de Viena, sin que se le reconocieran poderes de gestión y quedando, por tanto, definida como una *organización de control y supervisión*<sup>70</sup>. Esto explicaría su consideración, en la escena internacional, como una mera extensión de las relaciones que tienen lugar entre los Estados a principios del siglo XIX. La propia CCNR aclara esta posición al mantener que “*si la nécessité de créer un organe central sur le Rhin était admise par les Puissances représentées au Congrès, les esprits étaient divisés quant au pouvoir à lui donner. Les uns souhaitaient l’établissement d’une autorité permanente et autonome s’inspirant de celle de l’Octroi et dont les pouvoirs devaient lui permettre de prendre décisions s’imposant aux Gouvernements, les autres plaidaient en faveur d’une Conférence diplomatique se réunissant périodiquement et*

---

<sup>68</sup> BIAYS, «La Commission Centrale du Rhin», 56, p. 227.

<sup>69</sup> POCH Y GUTIERREZ DE CAVIEDES. A., “Comisión Central del Rhin”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1974, vol. 1, nº 1, p. 275.

<sup>70</sup> POCH Y GUTIERREZ DE CAVIEDES, “Comisión Central del Rhin”, p. 275.

*qui serait pourvue des pouvoirs limités* » siendo, tal y como se manifiesta en este documento, «*la deuxième formule qui triompha*»<sup>71</sup>.

La falta de interés, por la mayoría de los Estados, en que una *Administración Central* regulase aspectos que, durante mucho tiempo habían estado bajo su esfera de competencia o que se habían administrado mediante relaciones bilaterales<sup>72</sup>, queda demostrada en el largo periodo que transcurre desde 1816 -primera reunión de la pionera organización europea- hasta 1831-momento en el que se adopta el Acta de Manguncia y que supone el inicio del reconocimiento a la Comisión Central del Rin de funciones jurisdiccionales que le habían sido atribuidas en el Congreso de Viena de 1815-. El Acta de Maguncia de 1831 determina un reglamento específico para el Rin que, de manera general, se había establecido en el Congreso de Viena y cuyos principios serán reproducidos, en parte, en el Acta de Mannheim de 1868. Asimismo, tal y como nos recuerda ROUSSEAU, será igualmente con el Acta de 1831 cuando la Comisión Central “*put commencer à fonctionner*” debido a que “*la seule innovation notable du règlement de Vienne- refiriéndose a la creación de la Comisión- devait rester théorique à la suite de l’obstruction néerlandaise*”<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Commission Centrale pour la navigation du Rhin. «La Commission Centrale pour la navigation du Rhin: 170 ans d’évolution du statut international du Rhin», p. 2.

<sup>72</sup>A esta idea hace referencia PINTOR cuando establece que «*Durant quelque temps les controverses et les conflits qui s’élevèrent à ce propos dans les rapports des États furent régies par les moyens diplomatiques ordinaires et par des conventions entre les parties directement intéressées. Mais bientôt les grandes puissances qui, après la chute de Napoléon, se posèrent en quelque sorte en comité de direction des affaires du monde, entreprirent d’édicter, notamment en matière de navigation fluviale, des maximes et des règlements, ayant le caractère de dispositions législatives, c’est-à-dire de régies établies par une autorité, supérieure aux États particuliers, agissant au nom de l’intérêt général*». PINTOR, «Le régime international de l’Escaut», p. 292.

<sup>73</sup>ROUSSEAU, *Droit International Public*, Fleuves et canaux, pp. 208-209.

De esta manera, y poco a poco, la organización, cuyas funciones principales eran de *control* y *supervisión*, fue adquiriendo, junto a lo anterior, un *carácter jurisdiccional*<sup>74</sup>. Con ello, el Acta de Mannheim de 1868 supone un cambio significativo en lo que a la configuración y concepción de la Comisión del Rin se refiere, viendo la Comisión ampliada sus competencias- aunque todavía eran limitadas<sup>75</sup>- y, por tanto, su consolidación como una Organización Internacional. Precisamente, este momento es el que algunos autores consideran como el punto de partida de la aparición, como tal, de la Comisión Central para la Navegación del Rin<sup>76</sup>. Sin embargo, sería más correcto afirmar que es el Acta de Mannheim de 1868 el que configura a la Comisión del Rin como una verdadera Organización Internacional quizá por el hecho de que modifica, junto con el Tratado de Versalles de 1919, el *status jurídico* de la institución<sup>77</sup>. En esta línea se pronuncia Bursaux,

---

<sup>74</sup> POCH Y GUTIERREZ DE CAVIEDES, “Comisión Central del Rin”, p. 275. En la misma línea, consultar CORTHÉSY, F., «Essai sur une nouvelle organisation des tribunaux de navigation et de la Commission Centrale du Rin», *RGDIP*, 1930, XXX VII, pp. 64 y ss.

<sup>75</sup>En este sentido se refiere ROUSSEAU cuando mantiene que «“elle-refiriéndose a la Comisión Central” ne pouvait ordonner ou empêcher aucun travail et aucune procédure arbitrale n’était prévue en cas de conflit entre les riverains”, ver en ROUSSEAU, *Droit international public*, p. 209.

<sup>76</sup> ABDALLAH EL-ERIAN., “Relaciones entre los Estados y las Organizaciones intergubernamentales”, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, vol. 2, p.190, cuando sostiene que “*por la Convención de Mannheim, de 1868, concluida entre los Estados ribereños del Rin, se creó la Comisión Central para la navegación del Rin*”. Consultar, igualmente, BURSAX, D., «140ème anniversaire de l’Acte de Mannheim (2008)». *Recueil des allocutions*. Commission Centrale pour la navigation du Rin. [http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/140anniv/Brochure140\\_fr.pdf](http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/140anniv/Brochure140_fr.pdf). p. 27.

<sup>77</sup> KISS, A.Ch. y VIGNES, D. H., «Compétences de réglementation, de contrôle et juridictionnelle», *Annuaire français de droit international*, 1955, vol. 1, p. 508. Sobre el mismo asunto, consultar WALTHER, H., «Le statut international de la Commission Centrale pour la navigation du Rin », *Revue*

cuando sostiene que “*sur le fondement de cette Convention- haciendo referencia al Acta de 1868-, l’institution qui, auparavant, était perçue comme une sorte de conférence diplomatique permanente est devenue une véritable organisation internationale avec des pouvoirs propres et un processus de décision autonome* »<sup>78</sup>.

En este punto de su historia, a la Comisión se le reconocen, con mayor o menor grado de consistencia, tres tipos de competencias: competencias de control y supervisión, competencias jurisdiccionales y competencias de gestión y decisión. A estas tres funciones hacen referencia Kiss y Vignes cuando afirman que la CCNR “*arrête les textes des règlements communs (règlements concernant la police de la navigation, la visite des bateaux, les patentes de bateliers, le transport de matières dangereuses, la clôture douanière, etc...)(...)est chargée de veiller à ce que les principes de liberté de navigation et d’égalité de traitement soient respectés, à ce qu’aucune entrave technique, administrative, fiscale, douanière ou autre ne soit apportée à la navigation (...) est chargée de fonctions juridictionnelles* »<sup>79</sup>.

Centrándonos en el estudio de la modificación sobre la Comisión que tiene lugar a principios del siglo XX, el *Tratado de 1919* realiza, en concreto, dos tareas. Por una parte, *transforma algunos de los puntos* recogidos en los instrumentos jurídicos previos y, por otra parte, *complementa y afirma lo establecido* por el Acta de Mannheim de 1868, cuyo reconocimiento pleno era necesario debido a la práctica desarrollada por la Organización a partir de esta fecha<sup>80</sup>. Así lo dice WOEHLING, Secretario General de la CCNR, cuando, haciendo

---

*des Transports et des Communications*, 1949, pp. 8 y ss ; SIBERT, *Traité*, t.I, pp. 173 y ss ; y BIAYS, «La Commission Centrale du Rhin», 56, pp.234 y ss.

<sup>78</sup> BURSAUX, «140ème anniversaire de l’Acte de Mannheim (2008) », p. 28.

<sup>79</sup> KISS y VIGNES, «Compétences de réglementation», vol. 1, p.508. En la misma línea se pronuncia POCH Y GUTIERREZ DE CAVIEDES, *Comisión Central del Rhin*, p. 275.

<sup>80</sup> ROUSSEAU, *Droit International Public*. Les relations internationales, Paris, 1980, tomo IV, p. 520.

referencia al Acta de Mannheim de 1868, afirma que «*les Etats membres ont donné à la Commission Centrale un pouvoir réglementaire propre. La nature et l'étendue de ce pouvoir réglementaire ne sont cependant affirmées que progressivement. Celui-ci est considéré aujourd'hui comme une caractéristique centrale de la CCNR mais celle-ci, durant une partie de son existence n'en a pas disposé*»<sup>81</sup>.

Con respecto al primer punto, los dos aspectos esenciales objeto de modificación por el Tratado de Paz de 1919 fueron el *cambio de sede de la organización fluvial europea*, que en lo sucesivo se situará en Estrasburgo; y el reconocimiento de los *Estados no ribereños* como Estados miembros de la Organización *en pie de igualdad* con los Estados ribereños. En relación con el segundo punto, quizá más importante para nuestro estudio, quedan afirmadas las tres competencias: de control, de gestión y de jurisdicción, de la CCNR, funciones que harán muy difícil negar a la Comisión como una verdadera institución internacional y que estaban reconocidas en los instrumentos anteriores y, en cierta medida, habían sido puestas en práctica por la Organización desde hacía algún tiempo<sup>82</sup>. Está claro que, en las modificaciones elaboradas por el Tratado de 1919, tal y como mantiene Rousseau, se reconoce un *triple rol* para la Comisión Central del Rin. Con base en el análisis realizado y respecto a los elementos de la Comisión del Rin, es posible afirmar que ninguna modificación posterior en relación con esta organización ha alcanzado el grado de importancia que tuvieron aquellas realizadas durante el siglo XIX y el periodo de entreguerras.

---

<sup>81</sup> WOEHLING J. M., 140ème anniversaire de l'Acte de Mannheim (2008). Recueil des allocutions. Commission Centrale pour la navigation du Rhin. [http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/140anniv/Brochure140\\_fr.pdf](http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/140anniv/Brochure140_fr.pdf). p. 11.

<sup>82</sup> ROUSSEAU, *Droit International Public*, tomo IV, p. 521.

En definitiva, el análisis de la CCNR nos permite sostener que estamos en presencia de un ente que ha contribuido, de manera notable, al surgimiento del fenómeno de la organización internacional y que, al mismo tiempo, allanó sobremanera el camino para que se fuera abriendo paso este fenómeno en una sociedad, como la internacional, en la que primaban la presencia y el protagonismo de los Estados y en la que resultaba sumamente difícil aceptar la existencia de otros entes con personalidad jurídica internacional.

### *Los rasgos esenciales que definen a la Comisión Europea para la navegación del Danubio*

Por lo que se refiere a la regulación danubiana, el año clave será 1856, no sólo porque es en ese momento en el que se toma conciencia por parte de los Estados de la necesidad de configurar la libertad de navegación por el Danubio, aplicando los principios reconocidos en el Congreso de Viena de 1815, sino que, igualmente e incluso lo que sería más importante para nuestro estudio, porque será en ese momento en el que se constituya la *Comisión Europea para la navegación del Danubio*. No es coincidencia que hablemos de esta *Comisión* en vez de referirnos a las *dos Comisiones* que realmente ven la luz con el Tratado de París de 30 de marzo de 1856. En efecto, una vez más, la creciente necesidad de cooperar que existe entre los Estados que conforman la comunidad internacional en su conjunto y la voluntad de regular la parte inferior y superior del Danubio en particular, conducen a adoptar *decisiones concretas*. Así, el Tratado de París de mediados del siglo XIX establece la “*création de deux Commissions pour surveiller l’application desdits principes- refiriéndose a los principios consagrados en el Congreso de Viena 1815- : 1º une Commission temporaire dite européenne, prévue pour deux ans, chargée de dégager les bouches du Danube des obstacles qui obstruaient le fleuve, 2º une Commission permanente dite riveraine, chargée d’élaborer les*

*règlements de police et de navigation et de veiller au maintien de la liberté de navigation»*<sup>83</sup>.

A primera vista todo parecería indicar que la segunda Comisión, constituida por el Tratado de París, tendría más autoridad en la escena internacional que la Comisión Europea por dos motivos. Primero, por el hecho de ser *permanente*, a diferencia de la primera a la que sólo se le reconoce un carácter temporal. Segundo, por las *competencias* que se le atribuyen a la Comisión ribereña- véase competencia para la elaboración de reglamentos-. Sin embargo, de nuevo, *la evolución* demostró que esta observación no es acertada. Paulatinamente, la *Comisión Europea para la navegación del Danubio* verá ampliada su duración hasta convertirse en *permanente* en 1921 y, a pesar de lo establecido en el Tratado de 1856, algunos autores mantienen que tal Comisión “*possédait des compétences réglementaires et juridictionnelles*”<sup>84</sup> y que “*cette Commission aura même des fonctions beaucoup plus importantes que la Commission du Rhin puisqu’elle réalisera elle-même et financera directement par des emprunts et des péages, les travaux d’aménagements dans les bouches du Danube*”<sup>85</sup>. En contrapartida, estos autores se refieren a la Comisión Ribereña como una Comisión con un «*fonctionnement plus chaotique*»<sup>86</sup>.

En esta ampliación progresiva que experimente la regulación del Danubio se podría resaltar el *Tratado de Londres de 1883* que tiene una doble función. Por un lado, alarga la vida de la Comisión Europea y, por otro lado, extiende sus competencias espaciales. Lo mismo ocurre con el Tratado de París de 1921 que, basándose en los principios

---

<sup>83</sup> ROUSSEU, *Droit International Public*, Tomo IV, p. 527 *in fine*. En relación con esta cuestión existe una amplia bibliografía, consultar, por todos, WOEHLING, “L’axe fluvial Rhin-Danube: mythes et réalités”, en particular *vid.*, pp. 3-4.

<sup>84</sup> ROUSSEAU, Ch., *Droit International Public*, tomo IV, p. 529.

<sup>85</sup> WOEHLING, “L’axe fluvial Rhin-Danube”, pp. 3-4.

<sup>86</sup> WOEHLING, “L’axe fluvial Rhin-Danube”, pp. 3-4.

reconocidos en el Tratado de Versalles y a diferencia del Tratado de 1883, modifica el *status jurídico* del Danubio reconociendo la condición de *permanente* a la Comisión Europea<sup>87</sup>. Este último instrumento jurídico es indispensable en la historia danubiana ya que, desde 1921 hasta 1940, será la base de su régimen<sup>88</sup>. Por lo demás, la *Comisión ribereña* no corrió, a lo largo de su historia, la misma suerte que la Comisión Europea. A pesar de que el Tratado de París de 1856, como hemos señalado con anterioridad, estableciera que la primera de las Comisiones tenía un carácter permanente y estaba “*chargée d’élaborer les règlements de police et de navigation et de veiller au maintien de la liberté de navigation*”, sus funciones se vieron, en la práctica, muy limitadas. Así nos lo recuerda Hajnal cuando afirma que “*while the appointment of the European Commission as prescribed by the Article XVI. met with universal acclamation, that of the Riparian States Commission was much less fortunate*”<sup>89</sup>, añadiendo que “*The European Commission was much more active and much more successful than the Riparian States Commission*”<sup>90</sup>.

A diferencia de la evolución que tuvo la Comisión Europea del Danubio, la Comisión Ribereña estaba, prácticamente desde sus inicios, destinada a desaparecer, fundamentalmente, por un motivo: *la búsqueda y defensa de intereses propios por parte de sus Estados miembros*. Pero, además, cabría señalar que la Comisión tenía un alcance reducido ya que sólo incluía a los Estados ribereños. A pesar de que esta característica, considerada individualmente, no tendría por qué haber sido motivo de su debilitamiento y posterior desaparición como Organización internacional, influirá de manera significativa a que los Estados que formaban parte, con una visión nacional más que

---

<sup>87</sup> Existe una amplia bibliografía sobre el tema, consultar, por todos: ROUSSEAU, *Droit International Public*, tomo IV, p. 529. Este autor mantiene que «*les traités de Versailles et de Saint Germain définissent les grandes lignes du futur statut danubien, qui allait être précisée deux ans plus tard*»

<sup>88</sup> ROUSSEAU, *Droit international public*, p. 211.

<sup>89</sup> HAJNAL, *Le Danube*, p. 80.

<sup>90</sup> HAJNAL, *Le Danub.*, p. 89.



internacional, persiguiesen la consecución de sus intereses particulares. Al mismo tiempo, y según algunos autores, la causa definitiva del fracaso de la Comisión Ribereña es la búsqueda de obtención de beneficios personales por parte de los Estados miembros, lo que quedó reflejado, con mayor claridad, en la atribución de funciones de la propia Organización a una Compañía de Navegación austriaca- “*the Asutrian Steam Navigation Company*”<sup>91</sup>. Como sostiene Hajnal “*Her hand – refiriéndose a Austria- were so bound by her relation to that Company that she could not protect the economics interests of the country, much less those of the world and large*”<sup>92</sup>. Junto a este elemento y debido a la falta de acuerdo, los Estados que componían la Comisión ribereña fueron con el tiempo adoptando sus propias leyes, atribuyendo a la Comisión un papel marginal que conduciría a la desaparición de la misma. Como nos dice el citado autor, el artículo V del acta adoptada en la Conferencia de Londres de 1871 “*was both the death-blow and the burial-service of the Riparian States Commission*”<sup>93</sup>.

De esta manera, y a diferencia de lo que los Estados tenían en mente a la hora de crear ambas instituciones, la Comisión Europea fue, poco a poco, sustituyendo en las funciones en una parte del río que le correspondía a la Comisión ribereña, desempeñando, finalmente, el rol que, en un inicio, tenía atribuido la “*Comisión permanente*”. En esta línea se pronuncia, con toda claridad, Reinalda, cuando sostiene que “*the Riparian Commission in the end did not come into being (it finally*

---

<sup>91</sup>En relación con el papel de esta Compañía y su influencia en el buen funcionamiento de la Comisión Ribereña se refiere HAJNAL cuando sostiene que “*the cause of the complete failure of the Riparian States Commission is to be found in the fact that Austria had granted the Austrian Danube Steam Navigation Company a monopoly in 1846, and was forced to indemnify this company for the loss it sustained as the result of the Article XV of the Paris Treaty (...) it was impossible for Austria (...)to act independently of the Austrian Danube Steam Navigation Company (...)*” en HAJNAL, *Le Danube*, p. 81.

<sup>92</sup>HAJNAL, *Le Danube*, p. 81.

<sup>93</sup>HAJNAL, *Le Danube*, p. 89.

*lapsed in 1866), whereas the European Commission, which was efficiently taking care of clearing the mouth of the river, was granted periodic renewals of its mandate*"<sup>94</sup>. Ahora bien, como hemos dicho, la Comisión Europea sólo se encargaba de la regulación internacional de la parte baja del Danubio por lo que, al no funcionar la Comisión ribereña, el Danubio fluvial quedaba de nuevo sujeto a la autoridad de los Estados sin que existiera sobre él control internacional alguno mediante una Organización. Este hecho, junto a la compleja realidad política del Danubio, supuso que el Tratado de 23 de julio de 1921 constituyese una nueva institución internacional- la *Comisión Internacional*, encargada del trayecto comprendido entre Braila hasta Ulm<sup>95</sup>.

En esencia, como podemos observar del estudio de las Comisiones que se crean para regular la libre circulación por el Danubio y, a diferencia de lo que ocurría con la Comisión del Rin, no se pone en duda su consideración como Organización en la esfera internacional. La cuestión principal no gira, por tanto, en torno a dilucidar si la *Comisión Europea del Danubio* es o no una institución internacional sino, más bien, en saber si se trata de una *Organización de integración* y qué tipo de *personalidad jurídica* se le reconoce.

Antes de reflexionar sobre esta última cuestión, será necesario hacer dos consideraciones: Primera, en el corto intervalo de 1815 a 1856 o más concretamente a 1921, los Estados que conforman la comunidad internacional *cambian su percepción conforme al fenómeno de las Organizaciones Internacionales*, aunque, como veremos, este cambio no es pleno ya que siguen existiendo reticencias por parte de los Estados en lo que se refiere a reconocer autonomía a una administración central internacional. Segunda, algunos autores, con el paso de tiempo, consideraron a la Comisión Europea del Danubio como un verdadero

---

<sup>94</sup> REINALDA, *Routledge History of International Organizations*, p. 108.

<sup>95</sup> *Id.*, REINALDA, *Routledge History of International Organizations*, p. 109.

“*État fluvial*”<sup>96</sup>. Esto se debió a que tal y como mantiene Lyons la Comisión Europea ejercía sus tareas “*in complete independence of the territory authority*”<sup>97</sup>. Ciertamente, en el reglamento de navegación de 2 de noviembre de 1865, aprobado en 1866, así como en su posterior ratificación de 1881, se le reconocía a la Comisión Europea del Danubio “*quasi-sovereign powers as far as navigation was concerned*”<sup>98</sup>.

Debido al progresivo reconocimiento de importantes funciones y competencias para la Organización Danubiana, los Estados se plantearon si considerar o no a la Comisión Europea como una Organización Internacional de integración. En realidad, y en consonancia con la percepción de los Estados, la *Corte Permanente de Justicia Internacial* manifestó, en su opinión consultiva de 8 de diciembre de 1927, que “*la Cour refusa de voir dans la commission-haciendo referencia a la Comisión Europea- un État ou une organisation dotée d’une souveranité territoriale exclusive, la commission n’étant qu’une “institution internationale pourvue d’un objet spécial” et ne possédant que les attributions à elle conférées par le statut*”<sup>99</sup>.

A partir de los años treinta del siglo XX, y debido a la complicada situación política que se vivía en la escena internacional, era difícil mantener *una administración internacional* cuyos poderes sobrepasaban, en algunos aspectos, y se igualaban, en otros, a aquellos de los Estados. El creciente nacionalismo supuso que la *Comisión Europea* fuera perdiendo, sucesiva y progresivamente, autoridad. El momento culmen en lo que a la cesión de potestad por esta Organización Internacional se refiere, y a diferencia de lo que ocurría con la Comisión Central de Rhin, fue el Acuerdo firmado el 18 de

---

<sup>96</sup> ROUSSEAU, *Droit International Public*, tomo IV, p. 529.

<sup>97</sup> LYONS, F.S.L, *Internationalism in Europe 1815-1914*, Leiden, 1963, p. 61.

<sup>98</sup> REINALDA, *Routledge History of International Organizations*, p. 108.

<sup>99</sup> ROUSSEAU, *Droit International Public*, tomo IV, p. 530. Consultar, igualmente, en este sentido Publications de la Cour, série B, n°14, pp. 63-64.

agosto de 1938. Mediante este acuerdo, “*la Commission européenne transmettait la plupart de ses pouvoirs au gouvernement roumain, ne conservant qu’une compétence réglementaire très limitée*”<sup>100</sup>. Es por ello que algunos autores sitúan la disolución de la Comisión Europea del Danubio en este momento histórico<sup>101</sup>.

Durante, y una vez finalizada, la Segunda Guerra mundial, se produjeron cambios decisivos en la historia danubiana. Así nos lo recuerda Rousseau cuando mantiene que “*la convention de Belgrade marque un recul dont on ne saurait sous-estimer la portée par rapport au droit fluvial international tel qu’il s’était établie au XIXe siècle*”<sup>102</sup>. En verdad, una *Comisión del Danubio* –la cual reemplazaría a las dos anteriores- no será reestablecida de nuevo hasta 1953, sin embargo nunca volvería a recuperar el poder que se le atribuyó como ente internacional durante el siglo XIX y principios del siglo XX. No obstante, la contribución de esta Comisión al surgimiento, y posterior consolidación, del fenómeno de la organización internacional es innegable y queda claro que la experiencia danubiana debe ser anotada a la hora de determinar el contenido y alcance de los rasgos que definen y perfilan a las organizaciones internacionales.

#### 4.- Consideraciones finales

El examen de los orígenes de la Organización internacional y, en particular, el devenir de las Comisiones fluviales nos lleva a realizar algunas consideraciones que nos ponen de relieve la necesidad de tener muy en cuenta la contribución de estos entes a la evolución de las

---

<sup>100</sup> ROUSSEAU, *Droit International Public*, tomo IV, p. 531. En lo relativo al acuerdo de 1938 consultar *R.G.D.I.P.*, 1939, pp. 642-648.

<sup>101</sup> REINALDA mantiene que la disolución de la Comisión Europea como organización internacional se produce en 1939, REINALDA, *Routledge History of International Organizations*, p. 92.

<sup>102</sup> ROUSSEAU, *Droit International Public*, p. 212.

Organizaciones internacionales y, más en concreto, a los rasgos y características que las definen en la sociedad internacional. Con ello, podríamos resaltar lo siguiente:

En primer lugar, la Conferencia Europea del siglo XIX introduce un cambio significativo y por excelencia en lo que a las relaciones internacionales se refiere, desligándose del antiguo régimen, y suponiendo, asimismo, un referente en la transformación de las consideraciones que hasta entonces se hacían sobre el principio de libertad navegación por los ríos internacionales. Lo dice, con toda nitidez, PILLET cuando, haciendo referencia a los siglos XVII y XVIII, manifiesta que *“on peut citer des cas dans lesquels le commerce, découragé par les entraves de toutes sortes que l’on multipliait sous ses pas, dut oublier ses routes ordinaires et se résigner à subir les frais d’un transport par terre ou les lenteurs d’une longue navigation maritime, encore préférables aux obstacles sans nombre dont le cours de chaque fleuve était semé”*, añadiendo que *“c’est en vain que, dans le traité de Münster et dans celui d’Osnabrück, furent insérées certaines clauses dirigées contre la recrudescence d’abus qu’avaient favorisée les désordres de la guerre de Trente ans (...). Ces pratiques demeurèrent en vigueur jusqu’à la fin du siècle, et reçurent encore du traité de Fontainebleau du 8 novembre 1785 une dernière confirmation”*<sup>103</sup>. Asimismo, Forton ha sostenido que *“le début du XIXème siècle a modelé, à sa façon, le devenir de l’évolution européenne. L’acte définitif du Congrès de Vienne, conclu en 1815, constitue une pièce essentielle de cette histoire”*<sup>104</sup>. Con seguridad, las

---

<sup>103</sup>PILLET, A., «La Liberté de Navigation du Niger d’après le traité de Berlin du 26 février 1885», *RGDIP*, 1896, III, p. 192. Asimismo, para las referencias a los principios reconocidos en los Tratados citados consultar: *Traité d’Osnabrück* du 24 octobre 1648, IX; *Traité de Münster* du 30 janvier 1648, LXXXV y XIV; y *Traité de Fontainebleau* du 8 novembre 1785, Art. VII.

<sup>104</sup>FORTON, P., «140ème anniversaire de l’Acte de Mannheim (2008)». *Recueil des allocutions*. Commission Centrale pour la navigation du Rhin. [http://www.ccrzkr.org/files/histoireCCNR/140anniv/Brochure140\\_fr.pdf](http://www.ccrzkr.org/files/histoireCCNR/140anniv/Brochure140_fr.pdf). p. 23.

Comisiones Fluviales que surgen del Congreso de Viena son consideradas, en sentido estricto, como las primeras organizaciones internacionales, al menos por una parte significativa de la doctrina *iusinternacionalista*. Ahora bien, no todas estas Comisiones poseen los mismos rasgos, estructura o grado de reconocimiento en el orden internacional<sup>105</sup>, ya sea por el momento histórico en el que surgen o por la potestad que se les atribuye. En esta línea se pronuncia Reinalda cuando, haciendo referencia a las diferentes Comisiones Fluviales que aparecen a lo largo de siglo XIX, mantiene que “*None was comparable in importance and power with the Rhine and Danube Commissions*”<sup>106</sup>.

En segundo lugar, la principal aportación al origen de las Organizaciones Internacionales tiene lugar en el *continente europeo* ya que es en Europa donde surgen las dos Comisiones principales y a las que hemos dedicado este trabajo. Las contribuciones al fenómeno de Organización Internacional en el resto de continentes son muy limitadas, no llegando a alcanzar, en ningún caso, la magnitud europea. Asimismo, incluso en nuestro continente, a excepción de la gestión internacional que se crea para el Rhin y el Danubio, no se producen grandes desarrollos. Al contrario, la regulación de ríos como el Mosa o el Odra demuestran retrocesos con respecto a los avances obtenidos con las Comisiones Renana y Danubiana. Si bien es cierto que el *principio de libertad de navegación* se aplica, en su mayoría, en unos casos antes y en otros después, para todas las vías de agua de interés internacional, es necesario tener claro que no tiene por qué existir “*coïncidence nécessaire entre l’internationalisation et le mode gestion*”<sup>107</sup>, de tal manera que el nacimiento de un órgano internacional con competencia para regular las aguas fluviales no está vinculado al reconocimiento y aplicación del principio de libertad de navegación sobre un río internacional.

---

<sup>105</sup>CRUZ MIRAMONTES, “Las Comisiones Fluviales Internacionales y la Comisión Internacional de Límites y Aguas”, vol. 18, p. 114.

<sup>106</sup>REINALDA, *Routledge History of International Organizations*, p. 110.

<sup>107</sup>ROUSSEAU, *Droit international public*, p. 207.

En tercer lugar, llama la atención, de manera significativa, el hecho de que los mayores avances con respecto a la gestión fluvial internacional mediante la creación de organismos internacionales, tengan lugar a principios y mediados del siglo XIX. Tras estos periodos históricos, se ha producido, con carácter general, un *estancamiento* en la regulación internacional de las aguas fluviales que, en muchos casos, se ha transformado en un *receso* en la puesta en marcha de mecanismos comunes de reglamentación internacional. Mientras que para la regulación y aplicación del principio de libertad de navegación por el Rhin se constituye una *Comisión internacional*, no ocurre lo mismo en el caso de otros ríos europeos como, entre otros, el *Escalda* y el *Mosela*, donde queda claro, de una manera más intensa, la ausencia de voluntad de los Estados de ceder competencias a un órgano internacional y las dificultades existentes, aún en este momento histórico, para hacerlo. Todo ello pone de manifiesto el estado embrionario en el que se encontraba la configuración de las Organizaciones Internacionales.

Por último, a pesar de que, como hemos dicho, es el siglo XIX el que verá nacer las primeras organizaciones internacionales, todavía se puede observar en este momento, primero, la poca autoridad que los Estados estaban dispuestos a reconocer a la recién creadas Organizaciones Internacionales; segundo, la falta de práctica en la sociedad internacional en lo que a la existencia de Organizaciones Internacionales se refiere; y, finalmente, la inestabilidad de este fenómeno en sus primeros años de vida que queda reflejada en los avances y retrocesos que tienen lugar en la conformación de las instituciones internacionales. Por tanto, podemos decir que los Estados, en lo que a las relaciones internacionales se refiere, tenían voluntades muy divididas. En efecto, en esta lucha de anhelos se discutía sobre la consideración de las primeras Organizaciones como un simple mecanismo de comunicación o, ir más allá, encargándole la elaboración, en el caso por ejemplo de la Comisión del Rhin, de

reglamentos en materia policial<sup>108</sup>, imponiéndose, finalmente, el primero de los criterios.

Como quiera que sea, se puede sostener que si la relevancia de la CCNR es incalculable en la historia de los orígenes de las Organizaciones Internacionales, la aportación de la Comisión Europea del Danubio en el *reconocimiento y el propio concepto de Organización Internacional*, no es menor. Con seguridad, el estudio de la Comisión del Danubio tiene un *inmenso valor en el Derecho Internacional*, fundamentalmente, por dos motivos: Primero, por ser pionera en reconocer *competencias* que, con el tiempo, se irán afirmando en el seno de las Organizaciones Internacionales, integrándose en su definición y conformando su esencia. Segundo, por presentar características *propias*, distintas a todas las demás comisiones que surgen a largo del siglo XIX.

A pesar de lo que puede pensarse *a priori*, las dos Comisiones europeas por excelencia se han configurado de manera muy dispar, por lo que extender el análisis de la Comisión Central del Rin a la interpretación de la Comisión Danubiana sería, a todas luces, equívoco e incorrecto. Según el Secretario General de la primera institución “*Le Rhin et le Danube sont deux fleuves très différents qui ont connu des histoires distinctes*”<sup>109</sup>. No obstante, al contrario, es decir, llevar a cabo una comparación de algunos aspectos reconocidos a ambas instituciones, podría esclarecer nuestro análisis. De todas formas, estas dos Comisiones han contribuido de manera muy notable a la configuración de uno de los fenómenos más fundamentales de la sociedad internacional: el surgimiento de la organización internacional.

---

<sup>108</sup> ROUSSEAU, *Droit International Public*, p. 208.

<sup>109</sup> WOEHLING, «L'axe fluvial Rhin-Danube: mythes et réalités», Commission Centrale pour la navigation du Rhin». [http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/13\\_axe-fluvial-rhin-danube.pdf](http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/13_axe-fluvial-rhin-danube.pdf), p. 1. El mismo autor hace referencia más detallada a esta cuestión en la página 4 de la misma obra.