

loca ante el enemigo, el ejército es una institución para las relaciones exteriores; su vida, su conducta, sus prerrogativas, se determinan según los principios del Derecho internacional. La acción administrativa se manifiesta en los servicios que el ejército pide para efectuar las funciones que la guerra impone (véase sección III).

22.—La Administración internacional debe procurar á los Estados el personal y medios para cumplir determinadas funciones de índole temporal. Esta atención administrativa nace de la necesidad impuesta por las relaciones internacionales mismas; necesidad que Martens toma como base de la existencia de los administradores internacionales *temporales* (núm. 2). Ahora bien: entre éstos es preciso comprender los representantes ó agentes que no desempeñan misión permanente; pero además deben considerarse como instituciones de carácter temporal los *congresos* y *conferencias* (de jefes del Estado, ministros ó agentes diplomáticos), que se celebran para tratar de resolver diferencias existentes entre los Estados, ó iniciar una vida común de intereses humanos. La Administración aquí atiende á tramitar la preparación del Congreso, á hacer efectiva la designación de representantes ó agentes, á procurar el lugar y sitio donde deba celebrarse y á condicionar su vida durante las reuniones.

CAPITULO III

LAS FUNCIONES Y LOS ÓRGANOS CONSTITUIDOS PARA LA VIDA COMÚN DE LOS ESTADOS

(UNIONES Y OFICINAS INTERNACIONALES)

1.—Los órganos de la vida internacional estudiados más arriba entrañan administrativamente el supuesto de la acción de cada Estado, como entidad soberana: representan los intereses de cada Estado frente á los demás. En estos últimos tiempos han surgido manifestaciones de otra índole, que responden al carácter, á veces universal, de ciertos intereses humanos, y revelan la existencia de una vida común, cada vez más acentuada, entre varios pueblos. Muchas de estas manifestaciones no han logrado producir una organización neutral, por lo que *administrativamente* dependen del funcionamiento de los órganos de cada Estado; pero otras, sí, y algunas constituyen ya esbozos incompletos de una posible unión universal organizada (1). Los intereses á que

(1) *Bibliografía*: Martens, ob. cit., tomo II, lib. II; Poincard, *Etudes de droit international conventionnel* (1.^a serie), 1894; Moynier, *Les bureaux internationaux*, 1892; Descamps, *Les Offices internationaux et leur avenir*, 1894; P. Kazansky, *Les Premiers elements de l'organisation universelle* (*Revue du droit international*, 1897, pág. 238); Torres Campos, *Los servicios internacionales*, en *La Administración* (1895, número 5); Marqués de Olivart, ob. cit., I.

estas últimas se refieren, no son, por lo común, los *jurídicos* y *políticos* de los pueblos, sino los *económicos*, *intelectuales*, *humanitarios*, etc., etc.

2.—La producción y organización de estas distintas manifestaciones, las considera Martens como parte integrante de la Administración internacional, y autor hay (1) que conceptúa la formación de las mismas, para la gestión común de los intereses á que me refiero, como la base en que descansan las instituciones del Derecho administrativo internacional, estimando que por tal camino, y no por el de la reforma íntegra del orden internacional, se va hacia la organización que éste busca, pues dichas uniones procuran «los primeros elementos de la futura organización universal.» No deben, sin embargo, confundirse conceptos de un valor muy distinto. No se puede hablar de la constitución de un Derecho administrativo internacional como consecuencia de la formación de las uniones, sino que éstas producen una organización más ó menos universal, cuya efectividad implica una acción administrativa.

3.—La acción administrativa referente á las manifestaciones internacionales, para la gestión común de los intereses humanos, consiste, sobre todo, en el esfuerzo que supone procurar á su tiempo, los elementos personales y económicos necesarios, con más la concreción específica de los órganos propios con tales elementos constituídos. Práctica é históricamente, esta acción administrativa se ha revelado en la formación de las llamadas uniones generales administrativas de los Estados, término por el cual se designan «las uniones permanentes y organizadas de éstos, para

(1) Kazansky, l. c.

atender á sus intereses generales administrativos de carácter universal.» «Los Gobiernos, añade P. Kazansky, celebran á menudo convenciones sobre sus intereses administrativos,» Por lo común, basta para alcanzar el fin general, que la ejecución uniforme de los tratados se asegure por los funcionarios de los Estados signatarios; pero á veces es necesario crear otras instituciones internacionales. Estas han sido creadas, tiempo há, por países vecinos: tales son, v. gr., las diferentes comisiones para arreglar la navegación y la pesca de los ríos internacionales; pero desde 1860 aparecen ya las instituciones administrativas de carácter universal, las cuales han sido creadas por convenciones administrativas celebradas, para atender al cuidado de intereses más ó menos comunes á todos los Estados civilizados.» La primera de esas uniones generales formóse en 1864 para la determinación de las dimensiones del globo (*Unión geodésica*), habiendo hoy, como luego veremos, varias de distinto carácter.

4.—La formación, organización é instalación administrativa de estas uniones han sufrido su evolución propia. El citado publicista P. Kazansky, dice á este propósito lo que sigue: «Al principio, la organización de las uniones generales administrativas era indeterminada é insuficiente: no era armónica; pero poco á poco se ha desenvuelto y consolidado, apareciendo hoy de esta manera: los Estados contratantes forman una unión universal, que persigue éste ó aquel fin. La unión se pacta por tiempo indeterminado..... Todos los miembros poseen los mismos derechos y deberes..... Las grandes uniones universales (postal, telegráfica, etc.) forman sus códigos..... Al frente de la unión se encuentra de ordinario una junta de delegados plenipotenciarios.....

que se reúnen en períodos dados ó cuando es necesario..... En algunas uniones hay dos clases de asambleas: la diplomática, que establece las bases, y la administrativa, que trata de los detalles. La ejecución de las decisiones de la asamblea está confiada á la *Oficina central ó internacional* de carácter burocrático..... sostenida por los partícipes, y que no depende de ninguno en particular..... Para la mejor vigilancia, hay en dos uniones órganos especiales de carácter colegiado; en otras, la inspección se confía al Gobierno donde la unión tiene su asiento (1).» Tal es lo más esencial respecto de cómo se constituyen las uniones, y fácil es comprender cuál es, en el desarrollo de las mismas, el aspecto y acción administrativos. La unión se inicia según las exigencias y procedimientos del Derecho internacional, se forma y pacta diplomáticamente: en todo este período preparatorio la Administración atiende, con sus elementos personales y económicos, á la función internacional necesaria. Una vez pactada la unión, surge el *servicio*, y con él la necesidad de procurar el órgano, á veces específico, de la *Oficina burocrática central*.

5.—Las funciones de estas *Oficinas* cambian, claro es, con su fin; pero según el publicista citado, puede decirse que deben desempeñar las funciones siguientes: 1.^a, *científicas administrativas*: ejecución de las diferentes investigaciones científicas y prácticas para los participantes y para la unión; estadísticas, publicaciones, etc.; 2.^a, *formales administrativas*: mediación entre los signatarios, expedición de noticias, anuncios, expedientes, cuidado de la biblioteca y archivos y de todo lo que pertenece á la unión; tra-

(1) Kazansky, ob. cit.

bajos preparatorios para las conferencias, instrucciones, registros, etc., etc. Como se ve, las Oficinas, obra de Administración en sí mismas, procuran, dadas sus funciones, condicionar administrativamente el cumplimiento del fin que con las uniones se persigue.

6.—Pasando ahora á indicar cronológicamente aquellas uniones generales ó universales que existen, indicaremos las siguientes: ya hemos citado la *unión geodésica*, formada en 1864 para la determinación de las dimensiones del globo terrestre: la constituyen veintiocho Estados. Tiene su Oficina central correspondiente.

7.—Tiene más importancia la *unión telegráfica internacional*, iniciada en 1865. El último convenio celebrado para regularla es el de Budapest de 1896, pactado por cuarenta y siete Estados y colonias. El convenio va seguido de un reglamento. Sus principales disposiciones encamínanse á afirmar la *unión telegráfica universal*, uniformando el servicio y estableciendo indicaciones para transmisión de telegramas del Estado, de servicio y de particulares. Por el art. 14 del convenio, se confirma la existencia de una *Oficina central* (Oficina internacional de las Administraciones telegráficas), encargada de reunir, ordenar y publicar los antecedentes de todas clases relativos á la telegrafía internacional; instruir las peticiones de modificación de las tarifas y del reglamento del servicio; hacer promulgar los cambios adoptados, y, en general, proceder á todos los estudios y ejecutar todos los trabajos que se le encomendaren, en interés de la telegrafía internacional. Esta Oficina, situada en Berna, organiza la Administración superior de la Confederación suiza, y la sostienen los Estados contratantes: sirve de órgano de comunicación y publicación; es centro estadístico y técnico, y prepara los trabajos de las conferencias telegráficas. Al frente de esta Oficina se halla un Director. (Véase R. D. de 1.^o de Diciembre de 1896.)

8.—En 1874 pactóse la *unión postal universal* por veintidós Estados, que representaban 350 millones de habitantes (conve-

nio de Berna). Por ella se procuró la libertad del tránsito internacional de cartas y paquetes postales, y la simplificación técnica y económica del servicio. Posteriormente celebráronse nuevos convenios, adhiriéndose mayor número de pueblos. En 4 de Julio de 1891 revisóse el convenio por la mayoría de los Estados del mundo. La *unión postal universal* forma un solo territorio postal. Por el art. 22 se mantiene la institución de la *Administración internacional de la unión postal universal* ú Oficina central, que funciona bajo la vigilancia de la Administración de Correos suiza, y sostenida por los administradores de la unión. Esta Oficina está encargada de coordinar, publicar y distribuir los datos que interesen al servicio internacional de correos; de emitir, á petición de parte, informes sobre sus litigios; de dar conocimiento de las peticiones sobre modificación de actas del Congreso, de notificar las alteraciones adoptadas y de proceder á los estudios y trabajos que se le encomienden en interés de la unión postal.

9.—Después de no pocos intentos celebróse en París, en 1875, el *convenio internacional del metro*, al efecto de adoptar tipo uniforme internacional de pesas y medidas. Por el convenio formado se ha establecido en París una *Oficina internacional de pesas y medidas*, científica y permanente, sostenida por las partes contratantes. Esta Oficina funciona bajo la vigilancia y dirección de la *Comisión internacional*, que á su vez está bajo la autoridad de la *Conferencia general de pesas y medidas*: está encargada de comparar y examinar los nuevos prototipos del metro y del kilogramo, de conservar los prototipos internacionales y de compararlos, etc., etc.

10.—«Para que un inventor ó una razón social, dice Martens, se aprovechen de los privilegios de invención ó de las marcas de fábrica de que son propietarios, es preciso que los convenios internacionales los reconozcan y aseguren su validez en todos los países.» A tal fin han respondido los intentos primero, los acuerdos más tarde, y, por fin, la constitución en 20 de Marzo de 1883 en París de la *unión internacional para la protección de la propiedad industrial* entre once Estados. Por el art. 13 del convenio, organizóse en Berna la *Oficina interna-*

cional de la unión para la protección de dicha propiedad, sostenida por los Estados, vigilada por la Confederación suiza y encargada de centralizar informes, estudiar cuanto fuera de utilidad común para la unión, etc., etc. (Protocolos de 1883 y 15 de Abril de 1891.)

11.—Respondiendo á la comunidad de intereses intelectuales y artísticos, tiempo há que se han producido movimientos parciales de cooperación internacional, á fin de asegurar la propiedad de las obras de ingenio. A pesar de ello, no se ha podido conseguir la formación de un derecho común universal. Sin embargo, en 1882 reunióse en Berna una Conferencia internacional para proteger los derechos de autor, redactándose un proyecto de convenio para formar una unión internacional. El 9 de Septiembre de 1886 establecióse esta unión entre diez Estados; por el art. 16 se creó un servicio internacional denominado *Oficina de la unión internacional para la protección de las obras literarias y artísticas*, que reside en Berna, sostenida por los países de la unión y sometida á la Administración superior de la Confederación suiza. Esta Oficina debe reunir noticias sobre protección de obras literarias y artísticas, coordinarlas y publicarlas, redactar un periódico, facilitar á los miembros de la unión los datos que soliciten, etc., etc. (Véase protocolo de 9 de Septiembre de 1886. Acta de 4 de Mayo de 1896.)

12.—El piadoso y simpático deseo de acabar con la trata de negros y mejorar las condiciones de los indígenas de los pueblos salvajes ó bárbaros, provocó la conferencia de Bruselas de 2 de Julio de 1890, en la que se estipularon los medios más eficaces para reprimir la trata en Africa. En el cap. V del convenio se habla de las *Instituciones destinadas á asegurar el cumplimiento del acta en general*. Estas instituciones son: 1.^a, la *Oficina internacional marítima (Oficina de Zanzybar)*, de carácter colegiado, encargada de centralizar documentos é informes, auxiliar á las Potencias, facilitar consultas, etc., etc.; 2.^a, la *Oficina especial agregada al Ministerio de Negocios extranjeros de Bruselas*; y 3.^a, las varias *Oficinas de manumisión*.

13.—En 1890 celebróse convenio para la publicación en cin-

co lenguas de las tarifas de Aduanas de todos los países. Su *Oficina* internacional reside en Bruselas.

14.—La necesidad de una organización regular de los transportes internacionales, ha determinado la celebración de pactos y convenios encaminados á establecer reglas relativas á enlaces, inspección aduanera, cuarentenas, etc. En 1878 inicióse en Berna una Conferencia, la cual redactó un proyecto por el que se constituía una unión universal para la circulación de mercancías por los ferrocarriles, instituyéndose en dicha población una *Oficina central de los transportes internacionales por los caminos de hierro* (1890).

15.—Tales son las uniones, más ó menos completas, que han alcanzado una organización regular, como centros de comunidad de intereses humanos; existen algunas otras con un carácter menos oficial, permanentes también; P. Kazansky cita, por vía de ejemplo, la *Comisión internacional penitenciaria*, la *Unión internacional antifloxiérica*, etc. Además se han entablado negociaciones para constituir una *unión bibliográfica* y otra *para la publicación de los actos internacionales*.

TERCERA PARTE

EL PROCEDIMIENTO