

Valor jurídico de las resoluciones de las organizaciones internacionales

Marco Gerardo Monroy Cabra*

El propósito de este trabajo es analizar el valor jurídico de las resoluciones de las organizaciones internacionales. En primer término se hará una breve referencia a las organizaciones internacionales como sujetos de derecho internacional. Luego se realiza un estudio de las reglas de las organizaciones internacionales para entrar a continuación a indagar si las resoluciones de dichas organizaciones constituyen una nueva fuente del derecho internacional. Con estas premisas se investiga el valor jurídico de las resoluciones de las organizaciones internacionales. Por último, se deducen algunas conclusiones del análisis efectuado.

Hay que advertir que en la doctrina hay imprecisión jurídica sobre este tema, que la práctica internacional de las Naciones Unidas y de las organizaciones internacionales está precisando. No hay un régimen común de las organizaciones internacionales, dado que dependen de su tratado constitutivo y por esto es difícil intentar una respuesta común aplicable en todos los casos.

Las organizaciones internacionales han llegado a constituir un sujeto importante del derecho internacional

El derecho internacional ha dejado de ser formado exclusivamente por Estados. Han aparecido nuevos sujetos y entre ellos hay que destacar el surgimiento de numerosas organizaciones internacionales. Como lo expresa el profesor José Manuel Sobrino Heredia:

El Orden jurídico internacional va dejando así de ser única y exclusivamente un derecho de coordinación, para incorporar, merced en buena parte a la actividad

* Ex presidente y magistrado de la Corte Constitucional. Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

de las Organizaciones Internacionales, características propias de un derecho de subordinación o institucional. Al tiempo que la presencia de las Organizaciones en la vida internacional está favoreciendo la humanización, socialización, organización y democratización de la misma.¹

En términos generales, se entiende por organizaciones internacionales, según el profesor citado, como “unas asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros”.²

En cuanto a la base jurídica convencional, hay que poner de presente que las organizaciones internacionales tienen origen en un acto jurídico creador que adopta la forma de tratado multilateral negociado en el marco de una conferencia intergubernamental. Esto significa que dicho tratado se sujeta a las normas propias del derecho de los tratados y, específicamente, al Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, del cual Colombia es Estado parte.

El tratado constitutivo es acuerdo internacional, y esto diferencia a las organizaciones internacionales de las organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG), en que la base jurídica está formada por un acto de derecho interno, ya que pueden ser asociaciones, fundaciones e instituciones privadas.

Los elementos esenciales de la organización internacional son los siguientes: (a) composición interestatal; (b) base jurídica convencional; (c) una estructura orgánica permanente e independiente, y (d) autonomía jurídica. Las organizaciones internacionales tienen personalidad jurídica, es decir, capacidad de ejercer ciertos derechos y asumir determinadas obligaciones en el marco de los sistemas nacional e internacional. La Corte Internacional de Justicia, en su Dictamen número 14 de 1927, distinguió expresamente la personalidad internacional de la organización de la que poseen los Estados.³ Las principales manifestaciones de la personalidad jurídica internacional de las organizaciones internacionales son las siguientes:

- Derecho a celebrar tratados internacionales con sus Estados miembros, con

¹ Sobrino Heredia, José Manuel. “Las organizaciones internacionales”, en Díez de Velasco, Manuel. *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 37.

² *Ibid.*, p. 41.

³ Corte Internacional de Justicia, Rec. 1949, p. 179.

terceros Estados y con otras organizaciones internacionales. Por ejemplo, pueden citarse los acuerdos de sede, los convenios sobre privilegios e inmunidades, los acuerdos de cooperación con otras organizaciones internacionales, etc. Estos tratados se rigen por el Convenio sobre el Derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales del 21 de marzo de 1986.

- Derecho a establecer relaciones internacionales. Las organizaciones internacionales disfrutaban del derecho de legación activa y pasiva, esto es, de la facultad de recibir o enviar representantes diplomáticos. En este aspecto se adoptó el Convenio de Viena de 14 de marzo de 1975, sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal.
- Derecho a participar en los procedimientos de solución de las diferencias internacionales. Este derecho les ha sido reconocido a las organizaciones internacionales en tratados multilaterales como el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 21 de marzo de 1986 (arts. 65 y 66 y Anexo), y en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982 (art. 7.2 del Anexo IX en relación con la Parte XV de la Convención).
- Responsabilidad internacional cuando la organización internacional incumple en forma injustificada una obligación internacional de origen consuetudinario o convencional. Cuando el hecho ilícito proceda del comportamiento de la organización, el tercero podrá invocar su responsabilidad. Asimismo, la organización podrá reclamar la reparación del daño que sufre como consecuencia de la violación de la obligación internacional por un tercero.
- Las organizaciones internacionales tienen privilegios e inmunidades que tienden a garantizar la independencia necesaria para el ejercicio de sus funciones.

Las reglas de las organizaciones internacionales

Por *reglas de la organización* se entiende, según el artículo 2.1 numeral j del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1986, “en particular los instrumentos constitutivos de la organización, sus decisiones y resoluciones adoptadas de conformidad con éstos y su práctica establecida”.

Ya hemos expresado que el derecho originario de la organización internacional está formado por el tratado constitutivo de la organización que no sólo da

nacimiento a la organización, sino que determina sus competencias normativas, organizativas, administrativas y jurisdiccionales.

En las organizaciones internacionales hay una gran cantidad de problemas jurídicos vinculados a su existencia y funcionamiento: derecho aplicable, personalidad jurídica y capacidad, competencia y poderes de sus órganos, valor jurídico de sus actos, regularidad de sus decisiones, responsabilidad, etc. En este estudio nos limitamos a indagar el valor jurídico de las resoluciones de las organizaciones internacionales. El profesor Díez de Velasco⁴ distingue entre actos individuales o unilaterales y actos convencionales y contractuales. De esta categoría de actos se puede hacer una subclasificación, según el derecho que los regule, así:

1. Tratados internacionales de los que es parte una organización, regulados por el derecho internacional y especialmente por el Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales del 21 de marzo de 1986.
2. Contratos celebrados entre la organización y los agentes internacionales que en ella prestan sus servicios.
3. Los contratos que celebra la organización internacional para satisfacer sus necesidades materiales que se rigen por el derecho interno del Estado en que se celebran.

En cuanto a los actos unilaterales o individuales de las organizaciones internacionales, el profesor Díez de Velasco⁵ utiliza el término resolución como expresión genérica referida a todo acto emanado de un órgano de una organización internacional, el de decisión para referirse a actos obligatorios y la recomendación para aquellos que, en principio, no crean derecho.

Las organizaciones internacionales expresan su voluntad a través de resoluciones que se denominan de varias formas: recomendación, resolución, directiva, declaración, reglamento, decisión, etc. Los nombres dependen de las denominaciones adoptadas en el tratado constitutivo de la organización y del contenido de cada acto.

El tratadista Michel Virally dice que hay varias resoluciones que puede adoptar una organización internacional:

... declaración, por medio de la cual fija para sí misma una conducta que debe observarse en el futuro, afirma el valor de ciertos principios, reconoce la existencia de una situación particular, o también aprueba o desaprueba una acción ya llevada

⁴ Díez de Velasco, Manuel. *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1997, pp. 130 y ss.

⁵ *Ibid.*, p. 131.

a cabo; acto que crea una nueva situación jurídica: elección, nominación, admisión, aprobación de un presupuesto o de una convención, creación de un órgano secundario, pronunciamiento de sanciones, promulgación de un reglamento obligatorio, etc., acción en el sentido de la Carta de las Naciones Unidas, que implica una orden y no una simple invitación.⁶

Agrega que “el término *recomendación* puede, por lo tanto, calificar las resoluciones de un órgano internacional enviadas a uno o varios destinatarios externos a él y que implican una invitación a adoptar un comportamiento determinado, acción o abstención”. El problema que se debe resolver es la fuerza obligatoria de las resoluciones de las organizaciones internacionales, cualquiera que sea su forma.

¿Las resoluciones de las Organizaciones Internacionales son fuente del derecho internacional?

El artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia dice:

1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:
 - a) Las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
 - b) La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
 - c) Los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
 - d) Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59.
2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio *ex aequo et bono*, si las partes así lo convinieren.

Este artículo contiene, como lo dice Georges Abi-Saab,⁷ varias categorías de fuentes: las fuentes principales (que son los tratados) y la costumbre (que ha sido reconocida como tal por todo el mundo). Asimismo, una fuente subsidiaria

⁶ Virally, Michel. *El devenir del derecho internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 192.

⁷ Abi-Saab, Georges. “Les sources du Droit international. Essai de déconstruction”, en *El derecho internacional en un mundo en transformación, Liber Amicorum* en honor de Eduardo Jiménez de Aréchaga, tomo 1, s. d., p. 33.

o supletiva, que es utilizada para la solución específica del problema que resuelve la Corte cuando no se encuentra en tratados o costumbres, que son los principios generales de derecho internacional, y las fuentes auxiliares, que no pueden operar solas, sino en unión de otra fuente, como son la jurisprudencia y la doctrina, y que sirven para precisar las tres primeras fuentes de derecho. Además, hay una fuente adicional cuando por acuerdo de las partes la Corte debe decidir en equidad.

En cuanto a las fuentes no mencionadas, el autor citado enuncia los actos unilaterales y las resoluciones de las organizaciones internacionales, los cuales, como analizaremos, algunos consideran igualmente actos unilaterales. Respecto a si las resoluciones de las organizaciones internacionales constituyen fuente autónoma de derecho internacional, Abi-Saab dice:

En primer lugar (y dejando aparte las resoluciones que tienen efecto obligatorio para los Estados miembros según el tratado constitutivo así como también aquellas relevantes de la administración interna de la organización, para concentrarnos en aquellas dirigidas a los Estados o a otras entidades a título de recomendación), es preciso poner de presente que el valor y los efectos jurídicos de una resolución no son solamente aquellos que se derivan formalmente de este instrumento como tal, sino que deben ser buscados igualmente en aquellos de su contenido, es decir de la operación jurídica que tiene el instrumento. Es la distinción del derecho romano entre *instrumentum* y el *negotium*.⁸

Las resoluciones de una organización internacional, según el autor citado, pueden efectivamente hacer la función de constatación, testimoniar un acuerdo o relevar un real consentimiento en estar vinculado o conllevar una interpretación del tratado constitutivo o aun de ciertas reglas de derecho internacional general. Sobre todo a propósito de estas últimas resoluciones se presenta la determinación de si esas resoluciones son fuente del derecho.

Como lo expresan Ernesto de La Guardia y Marcelo Delpech,⁹ el artículo 38 enumera las fuentes de creación (normas generales) y el artículo 59 se refiere a la aplicación (normas individuales). Los autores agregan que en la enumeración

⁸ Abi-Saab, Georges. *Les résolutions dans la formation du droit international du développement*, Geneve, IUHEI, 1971, pp. 9-10.

⁹ De La Guardia, Ernesto y Delpech, Marcelo. *El derecho de los tratados y la Convención de Viena de 1969*, Buenos Aires, La Ley, 1970, p. 21.

del artículo 38 faltan como fuentes del derecho internacional los actos jurídicos unilaterales y la legislación internacional. Esta legislación comprende el conjunto de resoluciones creadas por los órganos de las organizaciones internacionales competentes para hacerlo. Hay que observar que dentro del poder reglamentario de las organizaciones internacionales se encuentran las reglas de procedimiento de la Corte Internacional de Justicia (Estatuto de la CIJ, art. 30).

Si bien la doctrina ha distinguido entre actos jurídicos unilaterales de los Estados y actos jurídicos unilaterales de las organizaciones internacionales, hay diferencias técnicas en cuanto a su concreción, y la Comisión de Derecho Internacional, en su Proyecto, sólo se ha referido a los actos unilaterales de los Estados.¹⁰ El tratadista Miaja de la Muela considera que:

Existen dos tipos de actos unilaterales en la vida de muy diferente naturaleza: los de los Estados y los de las Organizaciones internacionales. Los de los Estados son puramente individuales, mientras que los de las Organizaciones suelen tener dos etapas: una reunión de voluntades estatales, no en forma contractual, sino en la de acto colectivo correspondiente a la *Vereinbarung* triepeliana, y la segunda de proyección al exterior como acto imputable a la Organización misma.¹¹

En virtud de que las resoluciones de las organizaciones internacionales tienen distintos destinatarios, dado que pueden ser los Estados, la misma organización u otras organizaciones, y teniendo en cuenta que no existe un régimen común a las organizaciones internacionales, consideramos que es conviene tratar en forma separada las dos fuentes del derecho internacional: los actos jurídicos unilaterales y las resoluciones de las organizaciones internacionales.¹²

El tratadista Julio A. Barberis, al referirse a la introducción de las resoluciones de las organizaciones internacionales como fuente de derecho, expresa lo siguiente:

En el preámbulo de su libro sobre las fuentes del derecho internacional universal, Verdross (*Die Quellen des universellen Volkerrechts*, Freiburg i. B., 1973, p. 11) expresa que la teoría de las fuentes del derecho de gentes sufrió una crisis en la década de 1930 con motivo de la inclusión de los principios generales de derecho

¹⁰ Naciones Unidas. A/CN.4/525, *Quinto informe sobre los actos unilaterales de los Estados*, p. 19.

¹¹ Miaja de la Muela, A. "Los actos unilaterales en las relaciones internacionales", en *Revista Española de Derecho Internacional*, No. 20, 1967, pp. 429-464.

¹² Bondía García, David. *Régimen de los actos unilaterales de los Estados*, Barcelona, J. M. Bosch, 2004.

en el artículo 38 del Estatuto del Tribunal permanente de Justicia internacional. Una segunda crisis se habría producido en las últimas décadas al surgir la idea de que las resoluciones de las organizaciones internacionales, particularmente las de la Asamblea General de la O.N.U. tendría carácter de una nueva fuente del derecho.¹³

El fenómeno de las resoluciones de los organismos internacionales empieza a principios del siglo XIX, cuando aparecen las primeras organizaciones. Ahora bien, para cumplir sus funciones en el campo de la cooperación internacional encomendada por el tratado constitutivo, la organización expresa su voluntad a través de decisiones de sus órganos.

Las decisiones de los órganos de las organizaciones internacionales se adoptan por unanimidad, votación, consenso y adopción sin voto. Así, al referirse a la importancia de los actos de las organizaciones internacionales, Justo A. Pastor Ridruejo expresa:

Y es que los factores apuntados han motivado no sólo la importancia de los tratados, sino también la creciente relevancia de las resoluciones de las organizaciones internacionales. Es cierto que la fuerza obligatoria de dicha resoluciones se reconduce en muchos casos a la costumbre internacional, según explicaremos. Es verdad también que tales resoluciones tienen carácter derivado en cuanto que su autoridad normativa descansa en otra fuente: el tratado instituyente de la organización internacional. Pero estos aspectos formales en anda afectan a la importancia sustantiva de tales resoluciones que, como veremos, es grande en determinados casos y circunstancias, especialmente porque algunas de ellas tienen valor programático y determinan en este sentido la evolución posterior del Derecho Internacional.¹⁴

En relación con el problema consistente en determinar si las resoluciones de las organizaciones internacionales constituyen una nueva fuente del derecho internacional distinta de las enunciadas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, no hay consenso en la doctrina. Según la exposición del tratadista Barberis, hay distintas opiniones:

¹³ Barberis, Julio A. *Formación del derecho internacional*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Desalma, s. f., p. 147.

¹⁴ Pastor Ridruejo, José A. *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2003, p. 67.

Así, Castañeda reconoce que algunas resoluciones pueden ser creadoras de derecho internacional. Sin embargo, estima que no debería ampliarse la lista de las fuentes enunciadas en el artículo 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia porque las resoluciones no son una fuente autónoma y distinta de derecho de gentes. Skubiszewski, por su parte, reconoce que sólo algunas resoluciones son creadoras de derecho internacional pero, a su criterio, ellas constituyen una fuente autónoma, diferente del tratado y de la costumbre.¹⁵

Hay que distinguir entre la competencia normativa interna y la competencia normativa externa. En cuanto a la primera, dice el profesor Díez de Velasco:

Las “reglas de la Organización internacional” atribuyen, de manera expresa o implícita, a la Organización un poder normativo interno destinado a regular su propio funcionamiento y administración y a adaptarlo a la evolución de sus actividades y del entorno internacional en la que ésta se desenvuelve. Los destinatarios de estas normas son, en principio, la propia Organización y los sujetos de su Derecho interno, esto es, las instituciones de la misma, los Estados miembros en tanto elementos integradores de la Organización internacional, determinados particulares, como sus agentes y funcionarios, y, en algunas ocasiones también, las personas físicas y jurídicas.¹⁶

En cuanto a las recomendaciones de orden interno, son las enviadas por un órgano a otro en el seno de la misma organización. En cuanto al valor jurídico de este tipo de recomendaciones, Michel Virally expresa:

Su valor jurídico depende de la naturaleza de las relaciones estructurales existentes entre los órganos interesados; ahora bien, éstas no siempre se establecen en el mismo plano. A veces ponen de manifiesto un vínculo de subordinación o de dependencia funcional más o menos marcado, cuando en otros casos se traban en una independencia más o menos total. Es evidente que las recomendaciones tendrán una fuerza muy diferente, según si se inscriben en uno u otro tipo de relaciones.¹⁷

Las recomendaciones entre órganos jerarquizados se definen conforme al tratado constitutivo, al estatuto y al reglamento de la organización internacional.

¹⁵ Barberis, *op. cit.*, p. 259. Entre los diversos autores: Castañeda, *Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas*, México, s. e., 1967, p. 5. Skubiszewski, “Resolutions of the U.N. General Assembly and Evidence of Custom”, en *Le droit international à l’heure de sa codification (Etudes en l’honneur de Roberto Ago)*, t. 1, Milano, s. e., 1987, p. 508.

¹⁶ Díez de Velasco, *op. cit.*, p. 132.

¹⁷ Virally, *op. cit.*, p. 195.

Hay casos de participación en una decisión conjunta. En la Carta de las Naciones Unidas, la admisión de un nuevo miembro, la suspensión o la exclusión de un miembro y la nominación del secretario general resultan de una decisión de la Asamblea General tomada bajo la recomendación del Consejo de Seguridad. ¿Cuál es el valor jurídico de esta recomendación? Este aspecto se analizó cuando se produjo el bloqueo del procedimiento de admisión provocado por el uso sistemático del derecho de veto contra el Consejo de Seguridad. La Corte Internacional de Justicia se pronunció en su opinión consultiva de 3 de marzo de 1950.¹⁸ La Corte declaró no tener “ninguna duda” en cuanto al sentido del artículo 4, párrafo 2 de la Carta. Dicho artículo exige dos cosas para que se lleva a cabo la admisión: una “recomendación” del Consejo de Seguridad y una “decisión” de la Asamblea General. La recomendación tiene que preceder, por la naturaleza de las cosas, a la decisión. Los términos *recomendación y bajo*, que le preceden, implican la idea de que la recomendación sirve de apoyo a la decisión de admisión y que ésta se fundamenta en la recomendación. Esto significa que la recomendación del Consejo de Seguridad es la condición previa para la decisión de la Asamblea por medio de la cual se lleva a cabo la admisión.

En cuanto a las recomendaciones enviadas a un Estado miembro, están reglamentadas por el tratado constitutivo. Es en la constitución de cada organización donde se debe buscar la fuerza obligatoria o no de las resoluciones de la organización respectiva. Respecto a la organización internacional del Estado, el artículo 19 párrafo 6 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) determina el alcance de las recomendaciones. Cada miembro está obligado a someterlas, en un plazo determinado, “a la autoridad o a las autoridades en cuya competencia entra la materia, con vistas a transformarlas en ley o a tomar medidas de otro orden” destinadas a que surtan efecto en el derecho interno. Además, los miembros deben informar a la OIT acerca de las medidas que tomaron, así como del estado de su legislación y de su práctica a propósito del asunto considerado. No están sometidos a ninguna otra obligación.

Cada organización tiene disposiciones, aunque no plantean obligaciones precisas a cargo de los miembros. El convenio que instituye la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) establece como única indicación lo previsto en el artículo 69: “Ningún Estado contratante será considerado culpable de infrac-

¹⁸ Recueil, pp. 7 y 8.

ción al presente convenio si omite poner en ejecución estas recomendaciones”. En todo caso habrá que analizar caso por caso para determinar el efecto jurídico de la resolución de la organización internacional.

Dentro de la categoría de actos jurídicos obligatorios, se pueden citar, entre otros, las resoluciones concernientes al funcionamiento de los órganos de la organización internacional, las relativas a la creación de órganos secundarios y los reglamentos relativos a la función pública internacional, que se denominan estatutos de los funcionarios y agentes de la organización.

En cuanto a la competencia normativa externa, los actos de las organizaciones internacionales son a veces obligatorios y en otras ocasiones, como sucede con las recomendaciones, no producen efectos jurídicos vinculantes. Como ejemplo de decisiones obligatorias, el caso más frecuente se da en las organizaciones regionales de integración —Unión Europea, Comunidad Andina o Mercado Común del Sur (Mercosur)—. A título de ejemplo pueden citarse las decisiones del Consejo y de la Comisión Andina y de las resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina (art. 3 del Protocolo de Cochabamba del 28 de mayo de 1996 por el que se modifica el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena).

En cuanto a las recomendaciones, la regla general es la no obligatoriedad jurídica. Sin embargo, éstas tienen impacto político y a veces imponen determinadas obligaciones como notificar el curso que se les ha dado, dar informes periódicos o respuesta a cuestionarios, explicar las razones por las que no se han cumplido, etc. Sin embargo, como dice Díez de Velasco, “Estas recomendaciones se diferencian de las decisiones obligatorias, en que los Estados miembros no están obligados a ejecutar su contenido, puesto que las obligaciones que establecen son de orden procedimental más que relativas al fondo del asunto”.¹⁹

Distinta es la situación si los destinatarios se comprometen a cumplir la recomendación. Por lo tanto, se puede concluir que solamente algunas resoluciones de organizaciones internacionales constituyen fuente del derecho internacional como analizaremos adelante.

¹⁹ Díez de Velasco, *op. cit.*, p 127.

Análisis de la obligatoriedad jurídica de las resoluciones de las organizaciones internacionales

La obligatoriedad jurídica de las resoluciones de las organizaciones internacionales ha sido estudiada en parte de la doctrina bajo la noción de soft law o derecho programático, formado por normas cuyo contenido resulta impreciso y vago e insuficiente para llegar a ser regla de derecho.²⁰ Al referirse a las resoluciones de las organizaciones internacionales, Matthías Herdegen expresa:

Ellas tienen relevancia legal, sin fundamentar directamente derechos y deberes. Para tales instrumentos que se encuentran en una zona gris entre la proclamación sin fuerza vinculante y la determinación con efectos vinculantes, se ha acuñado el concepto de soft law. Hoy en día, se relaciona sobre todo con estándares de comportamiento, que para las organizaciones internacionales o de las conferencias de Estados corresponde a una “buena” práctica (por ejemplo, en el comercio de recursos medioambientales).²¹

Agrega este internacionalista que:

El concepto de soft law es sencillamente expresión de una dificultad jurídica para la clasificación de tales instrumentos, detrás de los cuales no existe una clara voluntad jurídica de otorgarle carácter vinculante. Se trata de clasificar un proceso de desarrollo, que puede llevar al establecimiento de un derecho consuetudinario, o a la concreción de un principio general de éste. En lo restante, el estándar de comportamiento de las organizaciones internacionales o de las conferencias de Estados puede llevar a que los Estados participantes ya no puedan apelar a la prohibición de la intervención, frente a la exigencia de estos estándares.²²

Valor jurídico de las resoluciones de órganos de las Naciones Unidas

La conferencia de San Francisco confirió sólo la facultad de dictar resoluciones obligatorias para los Estados miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones

²⁰ Dupuy, René Jean. “Droit déclaratoire et Droit Programmatore. De la coutume sauvage a la “Soft Law””, en *Dialectiques du Droit International*, s. l., Institut de la Paix et du Développement, A. Pedome, 1999, p. 107 y ss.

²¹ Herdegen, Matthías. Derecho internacional público, México, Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Autónoma de México, 2005, p. 164.

²² En el mismo sentido, H. Hillgenberg. “A Fresh Look at Soft Law”, en *EJIL*, No. 10, 1999, pp. 499 y ss.

Unidas. Según el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas: “los miembros [...] convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”. En el dictamen del Tribunal de La Haya de 21 de junio de 1971 (asunto de Namibia) se ha invocado y hecho aplicación del artículo 25 en estos términos:

Las decisiones tomadas por el Consejo en los párrafos 2 y 5 de la resolución 276 (1970), en relación con el párrafo 3 de la resolución 264 (1969) y con el párrafo 5 de la resolución 269 (1969), han sido adoptadas conforme a los fines y principios de la Carta y a sus artículos 24 y 25. Son, por consiguiente, obligatorias para todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, que están, por tanto, obligados a aceptarlas y aplicarlas.²³

La propuesta de Filipinas de conferir una competencia semejante a la Asamblea General de las Naciones Unidas no fue adoptada, porque sólo contó con el voto favorable de esa delegación. En virtud de la Resolución 377 (V) del 3 de noviembre de 1950, cuando la Asamblea se hace cargo de un asunto en el que se encuentra amenazada o se ha roto la paz, y ya el Consejo de Seguridad no pudo zanjarlo “debido a la falta de unanimidad de los miembros permanentes”, puede enviar a sus miembros “las recomendaciones apropiadas sobre las medidas colectivas a adoptar, incluso en el caso de una ruptura de la paz o de un acto de agresión, el empleo de la fuerza armada, si fuese necesario”. Si bien en su momento se discutió la constitucionalidad de esta resolución, actualmente nadie duda de su valor jurídico.

Pero, como lo advierte el tratadista Barberis,²⁴ desde la década de los sesenta se incrementó el número de los Estados integrantes de las Naciones Unidas en virtud del proceso de descolonización, lo que trajo como consecuencia que muchos de los nuevos Estados trataron de darle fuerza normativa obligatoria a las resoluciones de la Asamblea General. Como dice el tratadista citado:

Se elaboraron concepciones novedosas, como la de formación de una costumbre instantánea, la del consenso en la votación como una nueva forma de concertar un tratado internacional y surgió también la idea de que las recomendaciones de la

²³ Corte Internacional de Justicia, Recueil 115, 1971, p. 53.

²⁴ Barberis, *op. cit.*, p. 148.

Asamblea General habrían dado origen a un “soft law”, especie de derecho *in statu nascendi* o de derecho de menor valor vinculatorio.²⁵

Sin embargo, como dice el mismo autor, “Un análisis objetivo y desprovisto de connotaciones políticas de este fenómeno lleva a la conclusión de que la Asamblea General de las Naciones Unidas carece, en general, de la facultad de crear resoluciones jurídicamente vinculatorias para los Estados miembros según la Carta y que esa competencia tampoco la pudo adquirir por vía consuetudinaria”. También hay declaraciones de la Asamblea General que por referirse a principios producen efectos en la formación del derecho internacional.

El tratadista José A. Pastor Ridruejo²⁶ señala tres tipos de resoluciones de la Asamblea General: (1) resoluciones declarativas o confirmatorias de normas consuetudinarias en vigor. A este grupo pertenece la resolución 95 (1), del 11 de diciembre de 1946, sobre los principios de derecho internacional enunciados en el Estatuto del Tribunal de Nuremberg. (2) Resoluciones que desarrollan y precisan algunos de los grandes principios de la Carta, como la resolución 1.514 (XV) del 14 de diciembre de 1960, que contiene la declaración relativa a la concesión de independencia a los pueblos y países coloniales, y sobre todo la resolución 2.625 (XXV), del 24 de octubre de 1970, sobre la declaración de los principios de derecho internacional concernientes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados. (3) Resoluciones que contienen nuevos principios de derecho internacional, como la 1.962 (XVIII), del 13 de diciembre de 1963, sobre los principios jurídicos que deben regir la actividad de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, o la resolución 2.749 (XXV), del 17 de diciembre de 1970, sobre los principios que rigen el fondo de los mares y de los océanos y su subsuelo más allá de los límites de la jurisdicción nacional.

El primer tipo de declaraciones son confirmatorias de normas consuetudinarias ya vigentes y tienen el mismo valor de las convenciones declarativas. El segundo y tercer tipo de declaraciones pueden dar lugar al nacimiento de la costumbre, o cristalizar una regla de derecho internacional en estado emergente o *in status nascendi*. En cada caso habrá que analizar si la resolución de la Asamblea

²⁵ Barberis, *op. cit.*, p. 148. Este autor cita respecto a estas teorías a Arangio Ruiz. *The United Nations Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law*, Maryland, Alphen an den Rijn-Germantown, 1979.

²⁶ Pastor Ridruejo, *op. cit.*, pp. 150-151.

General refleja la opinio iuris general de la comunidad internacional. Así, la Corte Internacional dijo que la resolución de la Asamblea General 3314 (XXIX) que define la agresión “puede ser considerada como la expresión del Derecho Internacional Consuetudinario”.²⁷

Derecho interno de la organización

Hay que reconocer que determinadas resoluciones de los órganos de la organización son obligatorias para éstos y para sus funcionarios. Así, por ejemplo, el Reglamento de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el del Consejo de Seguridad, el Estatuto de Funcionarios adoptado por la Asamblea General el día 2 de febrero de 1952 y otros.

Requisitos que deben cumplir las resoluciones de las organizaciones internacionales para considerarse fuentes del derecho internacional

Puede afirmarse que si el tratado constitutivo de la organización internacional no le atribuye fuerza obligatoria para los Estados miembro a las resoluciones o recomendaciones de la organización, las citadas decisiones de la organización no tienen el carácter de fuentes independientes y autónomas del derecho internacional. En caso contrario pueden ser consideradas fuente del derecho internacional si reúnen los requisitos que la doctrina exige y que vamos a analizar a continuación.

Según el tratadista Julio A. Barberis,²⁸ las características de las resoluciones de las organizaciones internacionales que son creadoras de derecho de gentes son las siguientes:

En primer lugar, manifestación de voluntad de una organización internacional con capacidad suficiente. Para ello hay que acudir al tratado constitutivo o al estatuto dictado en su consecuencia. Se puede afirmar que la organización internacional ha manifestado su voluntad a través de una resolución, si ésta ha sido aprobada por los órganos y mediante el procedimiento previsto en su constitución. Es entendido que la organización sólo podrá dictar resoluciones dentro del marco de su competencia, ya que en el tratado constitutivo los Estados le otorgan capacidad para dictar resoluciones y precisan cuáles son sus destinatarios

²⁷ Corte Internacional de Justicia, Recueil, 1986, p. 103.

²⁸ Barberis, *op. cit.*, pp. 159-160.

y los efectos que tendrán. En materia de competencia hay que tener en cuenta que puede ser expresa o implícita y que le otorga poderes necesarios para el ejercicio de sus funciones, lo que ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia.²⁹

En segundo lugar, manifestación de voluntad no condicionada al consentimiento de otro sujeto internacional. Hay que tener en consideración que una de las características de toda resolución de una organización internacional es su carácter unilateral. Sin embargo, en la práctica algunas organizaciones internacionales adoptan resoluciones cuya validez está condicionada al consentimiento de los Estados que son sus destinatarios. Este procedimiento es conocido como *contracting out* y es descrito por Barberis así:

La organización internacional adopta una resolución y la notifica a los Estados miembros. Éstos disponen de cierto plazo dentro del cual pueden oponerse a la resolución en cuestión y, si así lo manifiestan, ella no será válida respecto de los Estados que se han opuesto. Entre las organizaciones internacionales que prevén este sistema pueden mencionarse la O.M.S., la O.A. C.I. y la O.M. M.³⁰

Estos casos son exceptivos y propiamente no son actos unilaterales, sino que tienen naturaleza convencional.

En tercer lugar, manifestación de voluntad tendiente a crear una regla de derecho en el orden jurídico internacional. Por lo tanto, no tienen carácter prescriptivo aquellas resoluciones que formulan recomendaciones, hacen votos, instan a adoptar una conducta, solicitan colaboración, etc. Las resoluciones que son fuente del derecho internacional, según Barberis, “tienden a crear una norma que prescribe jurídicamente una conducta como permitida, prohibida u obligatoria”.³¹ Este mismo tratadista pone como ejemplos el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, el artículo 7 del acuerdo de la Liga de los Estados Árabes (22-III-1945); el artículo 20 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (2-IX-1947); el artículo 19, inciso a, del Convenio del Benelux (3-II-1958), y el artículo 15, inciso 3, del Convenio Internacional del Café de 1976 y los artículos 6 y 8, inciso 5, del Tratado de la Organización del Río Gambia (30-VI-1978).

²⁹ Corte Internacional de Justicia, Recueil 1949, pp. 179, 182 y 183; Recueil 1954, p. 57; Recueil 1962, p. 177.

³⁰ Barberis, *op. cit.*, p. 162.

³¹ *Ibid.*, p. 263.

En cuarto lugar, manifestación de voluntad regida por el derecho internacional. Las resoluciones de las organizaciones internacionales tienen como límite que no violen normas de *jus cogens* o normas imperativas de derecho internacional. El tratadista y profesor Julio D. González Campos coincide en que los efectos jurídicos de las resoluciones dependen del tratado constitutivo. Al respecto dice lo siguiente:

De este modo, los efectos jurídicos —intrínsecos— de los actos de una organización internacional, es decir, los que se producen de forma directa e inmediata de la adopción del acto en atención a su contenido, están determinados por las normas del tratado constitutivo de la Organización. Pues son éstas las que le atribuyen competencia en una materia y, al mismo tiempo, facultan a uno de sus órganos para adoptar un concreto acto con determinados efectos jurídicos. Ahora bien, la creación de derechos y obligaciones internacionales en el ámbito institucional de las Organizaciones internacionales no se detiene aquí, pues el acto adoptado, con independencia de su contenido obligatorio, puede producir, además, otros efectos jurídicos —extrínsecos—. Esto es, efectos jurídicos que se derivan no del acto en sí mismo considerado sino en relación con otros procesos de creación del derecho, como puede ser el caso de la costumbre. De suerte que, en este segundo caso, el acto de la Organización sólo constituye un elemento jurídico relevante para dicho proceso, en la medida en que, por ejemplo, expresa la *opinio iuris* de los Estados que lo han adoptado o la general aceptación de una determinada práctica.³²

M. Virally³³ también pone de presente que los actos de la organización internacional pueden producir efectos políticos, pues los órganos de una organización son órganos políticos en atención a sus componentes, los Estados; y los actos son adoptados no sólo con una motivación política, sino para alcanzar un determinado resultado político. Efectos políticos que dependerán, según este autor, de las diversas circunstancias presentes en la adopción del acto como el momento en el que se adopta, el número de los Estados que han votado a su favor, el peso relativo de los Estados adversos o favorables al acto, la importancia de los intereses políticos a los que se afecta, la presión de la opinión pública sobre el destinatario del acto, etc.

³² González Campos, Julio D.; Sánchez Rodríguez, Luis I., y Sáenz de Santa María, Paz Andrés. *Curso de derecho internacional público*, Madrid, Civitas, 1998, p. 251.

³³ Virally, M. “Les actes unilatéraux des organisations internationales”, en Bedjaoui, M. (ed.). *Droit International. Bilan et Perspectives*, t. 1, París, Pedone, 1991, pp. 253 y ss.

Como se ha repetido, las resoluciones tienen su fuente de validez en el tratado constitutivo de la organización internacional. Por último, además de ser las resoluciones de las organizaciones internacionales fuente del derecho internacional, si tienen las características antes explicadas, pueden contribuir a la formación de la costumbre como una manifestación de la *opinio iuris* de los Estados o a formación de un principio general de derecho internacional.

Esta parece ser la opinión mayoritaria de la doctrina. En efecto, los tratadistas L. A. Modesta Costa y José María Ruda resumen así la anterior conclusión:

Las resoluciones adoptadas con carácter obligatorio por las organizaciones internacionales ligan a los Estados Miembros en la medida y en razón de estar pactada su obligatoriedad en la carta orgánica de la institución; dicha obligatoriedad depende, pues, de lo establecido en un tratado. En consecuencia, este tipo de resoluciones son medios de creación de derechos y obligaciones, pero su obligatoriedad no es independiente del tratado que le dio origen y de sus términos. Son fuentes de normas jurídicas en el sentido más amplio, pero no fuentes del derecho internacional en sentido estricto. Las resoluciones adoptadas con meros propósitos recomendatorios no tienen, por supuesto, ningún valor jurídico obligatorio sino alcance político o moral, importan enunciar un propósito común, trazar la línea de conducta colectiva que se estime conducente para alcanzar un determinado objetivo. Sin embargo, estas resoluciones no obligatorias pueden llegar a ser indirectamente fuente del derecho internacional cuando se traducen en hechos reiterados y generalizados que entran a formar parte de la costumbre.³⁴

Luego, después de enunciar las declaraciones más importantes adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, la Declaración sobre la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales, la Declaración sobre los Principios que deben regir en el Espacio Ultraterrestre, la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional relativos a la Cooperación y Amistad entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, advierten que:

Estas declaraciones y otras que pueden adoptar los organismos internacionales, no son, por sí mismas, fuentes del derecho internacional, por el hecho de ser adoptadas

³⁴ Podesta Costa, L. A. y Ruda, José María. *Derecho internacional público*, Buenos Aires, Tea, 1979, pp. 21-22.

por un órgano principal de dichos organismos. Su importancia estriba en que el voto favorable de un Estado supone su reconocimiento de que el contenido de la declaración ha obtenido condición de norma jurídica, más aún, si la declaración es aprobada prácticamente por unanimidad o sin oposición, su adopción puede constituir el reconocimiento de la formación de una norma consuetudinaria o un paso más en su formación.

Conclusiones

Del análisis anterior se pueden deducir las siguientes conclusiones:

1. Dentro de la clasificación de las fuentes del derecho internacional no aparecen los actos jurídicos unilaterales ni las resoluciones de las organizaciones internacionales.
2. En cuanto a las resoluciones de las organizaciones internacionales, no siempre todos sus actos constituyen fuente del derecho internacional. Para ser creadoras de derecho internacional, las resoluciones deben ser manifestación de la voluntad de la organización conforme al tratado constitutivo, no depender de otro sujeto internacional, crear normas de derecho internacional según su tratado constitutivo y no desconocer normas de *jus cogens* o derecho imperativo aceptado por la comunidad internacional en su conjunto.
3. Las resoluciones de las organizaciones internacionales son obligatorias si ello se desprende de su tratado constitutivo.
4. Las recomendaciones de las organizaciones internacionales, por regla general, no son obligatorias. Una recomendación no se convierte en obligatoria, sino después de una aceptación expresa o tácita. Pueden producir impacto político o tener efecto procedimental, como obligar a los Estados a examinarlas de buena fe, o rendir informes, o responder cuestionarios, etc.
5. En el actual estado del derecho internacional no es posible concluir que en todos los casos las resoluciones de las organizaciones internacionales constituyan fuente del derecho internacional y tengan en consecuencia carácter obligatorio,³⁵ por cuanto ello depende del tratado constitutivo de la organización.
6. Las recomendaciones de orden interior intercambiadas entre órganos independientes, las enviadas a otra organización internacional o a un Estado no miembro sólo producen efectos obligatorios después de haber sido aceptadas.

³⁵ Sibert. *Traité de droit international public*, t. 1, s. d., p. 775; Lauterpacht. *Oppenheim's International Law*, s. d., pp. 424 y 429.

7. Las resoluciones consideradas en relación con el proceso de formación de la costumbre, pueden tener, según A. Remiro Brotóns,³⁶ una triple función: pueden ser generadoras de una nueva costumbre y aportar al inicio de una convicción jurídica común; pueden cristalizar una costumbre *in statu nascendi*, y culminar el proceso de su formación iniciado a partir de la práctica de los Estados, y, por último, pueden ser declarativas del derecho consuetudinario preexistente, y operar como prueba de una práctica y una *opinio iuris* ya consolidada.
8. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que crean obligaciones de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas despliegan un efecto normativo, porque, según los artículos 25 y 48, vinculan a los Estados miembro. En los demás casos, las resoluciones del Consejo de Seguridad sirven como catalizador para la configuración de una convicción jurídica general.

Bibliografía

- Abi-Saab, Georges. “Les sources du Droit international. Essai de déconstruction”, en *El derecho internacional en un mundo en transformación, Liber Amicorum* en honor de Eduardo Jiménez de Aréchaga, tomo 1, s. d.
- . *Les résolutions dans la formation du droit international du développement*, Genève, IUHEI, 1971.
- Barberis, Julio A. *Formación del derecho internacional*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Desalma, s. f.
- Bondía García, David. *Régimen de los actos unilaterales de los Estados*, Barcelona, J. M. Bosch, 2004.
- Brotóns, Remiro. *Lecciones de Derecho internacional público. Formación de normas y obligaciones internacionales*, Murcia, s. e., 1981.
- Corte Internacional de Justicia, Rec. 1949, p. 179.
- Corte Internacional de Justicia, Recueil 115, 1971; Recueil 1949; Recueil 1954, y Recueil 1962.
- De La Guardia, Ernesto y Delpéch, Marcelo. *El derecho de los tratados y la Convención de Viena de 1969*, Buenos Aires, La Ley, 1970.
- Díez de Velasco, Manuel. *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1997.

³⁶ Brotóns, Remiro. *Lecciones de Derecho internacional público. Formación de normas y obligaciones internacionales*, Murcia, s. e., 1981, pp. 224 y ss.

- Dupuy, René Jean. “Droit déclaratoire et Droit Programmatoire. De la coutume sauvage a la ‘Soft Law’”, en *Dialectiques du Droit International*, s. 1., Institut de la Paix et du Développement, A. Pedome, 1999.
- González Campos, Julio D.; Sánchez Rodríguez, Luis I., y Sáenz de Santa María, Paz Andrés. *Curso de derecho internacional público*, Madrid, Civitas, 1998.
- Herdegen, Matthias. *Derecho internacional público*, México, Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Autónoma de México, 2005.
- Hillgenberg, H. “A Fresh Look at Soft Law”, en *EJIL*, No. 10, 1999, pp. 499 y ss.
- Miaja de la Muela, A. “Los actos unilaterales en las relaciones internacionales”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, No. 20, 1967, pp. 429-464.
- Naciones Unidas. A/CN.4/525, *Quinto informe sobre los actos unilaterales de los Estados*.
- Pastor Ridruejo, José A. *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2003.
- Podesta Costa, L. A. y Ruda, José María. *Derecho internacional público*, Buenos Aires, Tea, 1979.
- Sobrino Heredia, José Manuel. “Las organizaciones internacionales”, en Díez de Velasco, Manuel. *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos.
- Virally, M. “Les actes unilatéraux des organisations internationales”, en Bedjaoui, M. (ed.). *Droit International. Bilan et Perspectives*, t. 1, París, Pedone, 1991.
- Virally, Michel. *El devenir del derecho internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.