

GRUPO DE TRABAJO GUERRA Y LEYES
ESTATUS JURÍDICO DE LAS RESOLUCIONES DE NACIONES UNIDAS

DATOS

Fases: Criminalización, aislamiento, agresión

Escenarios: Ninguno en concreto [interés especial para Palestina/Oriente Próximo]

Enfoque: Valor jurídico de las decisiones de NNUU según la instancia

TEXTO

A la hora de fundamentar las afirmaciones y resoluciones del TPPCGIO los participantes pueden considerar oportuno recurrir a documentos producidos por organismos cuya legitimidad no suele ser cuestionada. Esto incluye los informes de ONGs de reconocido prestigio, o de agencias dependientes de Naciones Unidas (Unicef, ACNUR, PNUD...), pero también afecta muy significativamente a las resoluciones de Naciones Unidas, a las que se atribuye un especial valor por aparecer como expresión de la “comunidad internacional”.

Como esa “tentación” existe, y como además el nivel general de desconocimiento sobre el funcionamiento de las Naciones Unidas es tan importante como el prestigio que se le atribuye a esta organización internacional, ha parecido pertinente redactar unos pocos párrafos sobre la cuestión. Se advierte previamente, sin embargo, que algunos asuntos que aquí vamos a tratar no solamente son cruciales sino que además son polémicos, es decir, que no existe una opinión jurídica definitiva y vinculante.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta cuál es el origen histórico de las Naciones Unidas. Se trata de un intento de refloatar, tras la Segunda Guerra Mundial, la iniciativa de la Sociedad de Naciones, instituyendo un espacio global de encuentro para los Estados, un marco jurídico básico de convivencia pacífica, y un cierto poder de imposición de dicho marco en caso de incumplimiento. Sin embargo, las Naciones Unidas nacen con un carácter profundamente contradictorio que aún prevalece, a pesar de que las condiciones históricas hayan cambiado:

1) La Carta de Naciones Unidas reconoce, igual que lo hacen otros tratados internacionales fundamentales, la igualdad de los Estados en cuanto entidades soberanas, pero al mismo tiempo es incapaz de reequilibrar las relaciones de poder realmente existentes en la sociedad internacional. De hecho, hasta las reconoce y reafirma al establecer un Consejo de Seguridad en el que están incluidos como miembros permanentes las grandes potencias mundiales.

2) La naturaleza contradictoria de la Carta es tanto mayor si pensamos que cuando se firma y entra en vigor (1945) el proceso de descolonización apenas está comenzando y su cumplimiento no está en absoluto garantizado.

3) Al mismo tiempo que la Carta entra en vigor y la ONU queda instituida está comenzando la Guerra Fría.

Estos tres factores apuntan a límites importantísimos que minan seriamente la capacidad de la ONU para presentarse o actuar como voz autorizada no ya de los pueblos del mundo sino incluso de los gobiernos de los países miembros. Ninguno de esos factores que lastró en origen la ONU ha desaparecido: la sociedad internacional sigue estando caracterizada por sus profundas desigualdades; en el seno de la sociedad internacional siguen existiendo relaciones de dominación abiertamente coloniales que niegan incluso el reconocimiento formal de la soberanía (Puerto Rico, Palestina, Sáhara Occidental...); en el seno de la sociedad internacional sigue habiendo no solamente contradicciones interimperialistas sino también alineamientos políticos que están dirigidos (al menos aparentemente) no meramente a reemplazar un hegemon por otro sino a reconfigurar la dinámica política general de la sociedad internacional.

Tras esta introducción, entramos en materia con una clarificación terminológica preliminar, ya que cuando hablamos de “resoluciones de Naciones Unidas” nos referimos, equívocamente, a las resoluciones de dos organismos en concreto: la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Hemos de estudiar ambos casos separadamente.

Las resoluciones de la Asamblea General tienen el carácter de recomendaciones (art. 10 y ss. de la Carta de la ONU). Esto significa que dichas recomendaciones no tienen carácter vinculante. Las únicas decisiones de la Asamblea General que tienen efectos jurídicos vinculantes son aquéllas referidas al propio funcionamiento interno de la ONU (incorporación o expulsión de miembros, cuestiones presupuestarias, etc.). También ha sucedido excepcionalmente que algunos Estados se han puesto de acuerdo en que ambos asumirán como obligatorio lo que la Asamblea General decida sobre una determinada controversia, pero es algo del todo infrecuente [1].

Las resoluciones de la Asamblea General tienen, por tanto, una fuerza moral que tendrá más o menos efecto en función de la fuerza real, y el compromiso con el contenido de dichas resoluciones, que tengan los Estados que las apoyan [2].

Ahora bien: el derecho internacional tiene la particularidad de que se reconoce jurisprudencialmente la existencia de normas imperativas (*ius cogens*), una suerte de principios morales universales jurídicamente vinculantes. Se distinguen de las meras costumbres en que un Estado soberano tiene el derecho de decidir que una costumbre no se le aplica, pero no puede sustraerse al *ius cogens*, se trate o no de una norma escrita. El derecho de los tratados (Convención de Viena de 1969, artículos 53 y 64) reconoce la existencia de estas normas, pero no las enumera, de modo que es la práctica cotidiana de los Estados y de los tribunales internacionales la que establece qué es o no es una norma imperativa: forman parte del *ius cogens* algunos principios jurídicos fundamentales (como el de proporcionalidad) y algunas normas jurídicas que, aun recogidas por escrito, son vinculantes hasta para los Estados no firmantes (como los derechos humanos fundamentales). Esta advertencia es útil

porque si la Asamblea General de Naciones Unidas emite reiteradamente resoluciones que subrayan la obligatoriedad de determinadas normas o principios, ello constituye una señal importante de que tales normas forman parte de la “moral” de la sociedad internacional y pueden conducir a los tribunales internacionales a incorporarlas como casos de *ius cogens*. Evidentemente se trata de un efecto jurídico indirecto, débil y excepcional, pero no debe ser obviado.

Por otro lado tenemos las resoluciones del Consejo de Seguridad. El artículo 25 de la Carta de la ONU establece que los Estados miembros acuerdan “aceptar y cumplir” las resoluciones del Consejo de Seguridad, es decir, que éstas sí son vinculantes y, por tanto, tienen efectos jurídicos inmediatos. Existe una discusión académica y jurisprudencial sobre si la Carta establece la obligación de cumplir todas las resoluciones del Consejo de Seguridad o si, por el contrario, se trata sólo de las resoluciones referentes a las funciones relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad de acuerdo con lo dispuesto en los Capítulos VI y VII de la Carta. Como lo que nos interesa es dar un punto de vista muy apegado a lo jurídico, para nosotros es relevante que la Corte Internacional de Justicia emitió en 1971 una opinión consultiva favorable a una interpretación amplia del artículo 25, de modo que, en general, podemos asumir que cualquier resolución del Consejo de Seguridad tiene efectos vinculantes.

Lo relevante en este caso es que el Consejo de Seguridad, al mismo tiempo que detenta una autoridad de carácter superior a la que se reconoce a la Asamblea General, también es una instancia en la que las contradicciones y los problemas de las Naciones Unidas están completamente exacerbados. No es que, como sucede en la Asamblea General, no haya mecanismos suficientes para garantizar que los Estados fuertes no se impongan a los débiles, sino que en el Consejo de Seguridad los Estados fuertes tienen una posición preferente abiertamente reconocida. No es que exista una contradicción general entre el espíritu de la Carta de Naciones Unidas y la práctica real, sino que entre los máximos garantes de la eficacia de los contenidos de la Carta se encuentran, en una posición privilegiada, precisamente aquellas potencias imperialistas que de forma más sistemática y perjudicial actúan en contra de dichos contenidos. No es simplemente que se dé una contradicción interimperialista y entre posibles modelos antagónicos de sociedad internacional, sino que ambas contradicciones se dan de forma especialmente regular y explícita en el seno de dicho organismo.

Quiere esto decir que, en general, aquella instancia que puede emitir resoluciones de especial interés para los trabajos del TPPCGIO es la que queda desprovista de prácticamente toda eficacia en términos legales, y la más vulnerable a los cambios coyunturales en la correlación de fuerzas global. Por otro lado, aquella instancia cuyas resoluciones son vinculantes es precisamente aquella que, aunque más coherente a lo largo del tiempo en sus decisiones, más dificultades tiene para posicionarse debido a las fuertes contradicciones que le son inherentes.

NOTAS:

[1] Sobre el funcionamiento de la Asamblea General de Naciones Unidas y el carácter de sus resoluciones está disponible en línea un breve artículo, muy claro, de José María Ruda, “[La Asamblea General de Naciones Unidas. Organización y procedimiento](#)”, en: *Academia, Revista sobre enseñanza del Derecho*, nº 16, 2010, pp. 205-214.

Hay, por lo demás, otra excepción interesante, que tiene que ver con la intrahistoria de las Naciones Unidas y de los conflictos entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General: el procedimiento de “[Unión Pro Paz](#)”, que permite excepcionalmente a la Asamblea General tomar decisiones relativas al mantenimiento de la paz, que normalmente dependerían del Consejo de Seguridad, si éste se encuentra bloqueado como consecuencia del poder de veto. Originalmente fue un mecanismo impulsado por EEUU, que contaba con un amplio apoyo en la Asamblea General, frente a la política de vetos de la Unión Soviética, pero más recientemente se han invertido las tornas y se ha convertido, a la inversa, en un recurso que los países no alineados han intentado emplear para sobreponerse a la posición de fuerza que EEUU y sus aliados tienen en el Consejo de Seguridad (ver el [artículo introductorio](#) sobre esta cuestión de Christian Tomuschat para la Biblioteca Audiovisual de Derecho Internacional de la ONU, así como el resto de documentación disponible en ese mismo enlace).

[2] Un perfecto y triste ejemplo es el de la resolución 3379 de la Asamblea, que calificaba el sionismo como una forma de racismo que debía ser combatida, y su posterior anulación mediante la resolución 4686. Si se observa la lista de Estados que, o bien patrocinaron las resoluciones, o bien al menos votaron a favor, se verá que hay muchos repetidos, entre ellos la URSS.