

OBLIGATORIEDAD DE LAS RESOLUCIONES
DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
EN EL DERECHO NACIONAL.* A PROPÓSITO
DEL 50o. ANIVERSARIO DE LA ENTRADA EN VIGOR
DE LA CARTA DE SAN FRANCISCO

SUMARIO: I. *Precisiones metodológicas.* II. *La resolución internacional y sus diferencias con la recomendación.* III. *Las resoluciones, ¿fuente de derecho internacional?* IV. *Obligatoriedad de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.* V. *Obligatoriedad para el derecho nacional.* VI. *Conclusiones.*

A partir de la segunda posguerra, se generó una inquietud académica en torno al valor jurídico de las resoluciones emitidas por los organismos o instituciones internacionales; parte de tal inquietud se vio plasmada, en su momento, en el estudio clásico del valor jurídico de las resoluciones del ilustre internacionalista Jorge Castañeda, publicado por primera vez en nuestro país, por el Colegio de México en 1967.

A 50 años de la entrada en vigor de la carta de San Francisco y en razón de la notable proliferación de organismos internacionales, de su actividad e incidencia en las relaciones internacionales y en proporción de las resoluciones por ellas emitidas, imponen un análisis del valor que dichas resoluciones tienen para los operadores del derecho doméstico, particularmente y en este caso, aquellas emitidas por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

No quiero iniciar, sin antes hacer las salvedades, respecto de las omisiones de quien escribe estas líneas, en razón de que su desarrollo académico, se halla adscrito al área del derecho constitucional, sin embargo espero indulgencia ya que no quise pasar por alto una inquietud planteada por dos caras personas: el doctor Juan de Dios

* El primer acercamiento al tema lo realice dictando la conferencia con el nombre que lleva el indicativo, el 25 de octubre de 1995, en Jojutla, Morelos, con motivo de los actos conmemorativos de la entrada en vigor de la carta de San Francisco, realizados por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

Gutiérrez Baylón, compañero de escuela, y la licenciada Laura Ortiz Valdez, excelente alumna y entrañable amiga; ambos, dignos, brillantes y apasionados estudiosos del derecho internacional. De ellos espero su afectuosa comprensión, si acaso no supe entender sus invaluable observaciones.

I. PRECISIONES METODOLÓGICAS

En vía de principio, considero que se impone la determinación metodológica de varios puntos:

- a) Qué se entiende por una resolución, y su diferencia básica con una de sus modalidades, a saber, la recomendación
- b) La problemática derivada de la no consideración de las resoluciones como una de las fuentes del derecho internacional, conforme al artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas.
- c) La obligatoriedad derivada de las resoluciones emitidas por la Asamblea y el Consejo General de las Naciones Unidas, los artículos 10 y 25 de la Carta de las Naciones.
- d) El estado actual de la cuestión, a la luz del análisis del derecho nacional y, particularmente, de dos resoluciones publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, y una de ellas emitida por el Consejo de Seguridad.

Considero que en razón de estos cuatro puntos podremos discernir si existe obligatoriedad para nuestro derecho interno respecto a dichas resoluciones

II. LA RESOLUCIÓN INTERNACIONAL Y SUS DIFERENCIAS CON LA RECOMENDACIÓN

La comunidad internacional reconoce la existencia de un orden jurídico del que derivan derechos y obligaciones para los Estados, no obstante, no siempre es claro cuándo ha nacido una norma jurídica internacional y cuál será su alcance y obligatoriedad en razón de la fuente que le dio origen.

Precisamente, en razón de la determinación de la fuente es que nace la disquisición en torno a las resoluciones como fuente del derecho internacional.

Podríamos cuestionarnos qué se entiende por una resolución y su diferencia básica con una de sus modalidades, a saber, la recomendación.¹

Parece una cuestión indubitable, para los internacionalistas, que el concepto es por demás multívoco, particularmente porque puede tener contenidos diversos, así, siguiendo las connotaciones del célebre profesor Jorge Castañeda² podríamos decir que una resolución internacional tiene los siguientes sentidos:

- a) Puede implicar ya sea una orden, una invitación, o una variedad de formas híbridas intermedias.
- b) Puede tratar de cuestiones técnicas o asuntos eminentemente políticos.
- c) Puede tener un carácter legislativo, esto es, enunciar normas jurídicas; en ocasiones puede llegar a constituir un acto administrativo individual.
- d) Puede ser firmada por otros órganos del mismo sistema, por un organismo internacional diferente; por todos los Estados en general, sólo por ciertos Estados y también por los individuos.
- e) Las resoluciones tienen su origen legitimatorio en un mecanismo de decisión que pone en juego una representación igualitaria o desigual, a través del sistema de voto unánime o por mayoría.

Como es de apreciarse, las resoluciones tienen un contenido por demás heterogéneo, lo que las determina de naturaleza imprecisa.

Llegados a este nivel de desarrollo, es necesario precisar la segunda cuestión anunciada, a saber: que las recomendaciones son una modalidad de las resoluciones, en esencia el elemento que las diferencia, al decir de la doctrina autorizada, es que las recomendaciones no dan jamás nacimiento a la obligación de ejecutar estrictamente su contenido.³ Por lo tanto, es de deducir que existe amplia permi-

1 Para Michel Vilary, no existe ninguna diferencia en razón de su uso indistinto, lo que les caracteriza es que son decisiones emitidas por instituciones internacionales, adquiriendo el nombre de resolución, recomendación, decisión, acuerdo, regulación, ordenanza, opinión, acta final, patrón norma, práctica, etcétera. La única diferencia que se puede establecer, al decir de autor en cita, es en razón del organismo emisor, así, reciben el nombre de recomendaciones las emitidas por los órganos de las Naciones Unidas. *Cfr.* Vilary, Michel, "Fuentes del derecho internacional", *Manual de Derecho Internacional Público*, México, FCE, 1985, p. 184.

2 *El valor jurídico de las resoluciones*, México, Colegio de México, 1976.

3 Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, México, Porrúa, 1991, p. 111.

sibilidad en el cumplimiento, traduciéndose en una "invitación", o por mejor decir, el valor jurídico de las recomendaciones es de índole moral y político.⁴

Las resoluciones, por su parte, tal como lo hemos asentado, pueden tener un carácter materialmente legislativo o en palabras del maestro César Sepúlveda:⁵ "[...] constituye un acto de cuasi-legislación, a la formulación de una norma *in fieri*", bajo la apreciación de Vilarly,⁶ las resoluciones se encuentran entre la convención y la costumbre, particularmente porque la resolución resulta útil para definir el alcance de una norma establecida de otra manera, o puede constituir una norma en sí misma.

Cabe hacer la salvedad de que no desconocemos que algunos tratados constitutivos prevén que las recomendaciones puedan ser acompañadas de elementos auxiliares obligatorios, destinados a aumentar la eficacia, así, las constituciones de la FAO, de la OMS, OIT y de la UNESCO, establecen respectivamente la obligación de someter ciertas recomendaciones que ellos hubiesen adoptado a los órganos nacionales competentes (Poder Legislativo, Congreso o Parlamento), para facilitar así su ejecución.

III. LAS RESOLUCIONES, ¿FUENTE DE DERECHO INTERNACIONAL?

Como he tratado de asentar, la gran diversidad y heterogeneidad en el contenido de las resoluciones y, sobre todo, la desigualdad en su valor jurídico han determinado su cuestionamiento en tanto fuente del derecho internacional.

4 Me viene a la mente, en este momento, la tan debatida naturaleza de las recomendaciones que emiten algunos organismos de justicia coexistencial, también denominados parajurisdiccionales, como lo son aquellos que se encargan de la defensa de los derechos humanos, el ejemplo mexicano lo constituye la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendaciones que precisamente, en virtud de su naturaleza, no llevan aparejada la coacción en su cumplimiento pues se basan en la *auctoritas*, o autoridad moral del titular del órgano y, desde luego, en el tipo de opinión pública que el mismo organismo puede generar en razón de la publicidad que hace respecto de aquellas autoridades que no dan cumplimiento a la recomendación. Es de hacer notar que para el maestro Sepúlveda, una recomendación, pese a su nombre, puede constituir un acto que comporta fuerza obligatoria, mientras que las resoluciones pueden llegar a ser reducidas al nivel de "una manifestación tibia sin fuerza alguna", véase *op. cit.*, p. 110. Resulta por demás interesante el replanteamiento de algunos internacionalistas respecto de este cuestionable valor moral y político de las resoluciones; véase entre otros: Vilarly, *op. cit.*, p. 184; Rousseau, Charles, *Droit International Public. Introduction et sources*, Paris, Sirey, 1971, t. I., p. 434.

5 *Op. cit.*, p. 111.

6 *Op. cit.*, p. 187.

Si nos remitimos al artículo 38 del estatuto de la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas, podremos allegarnos de un parámetro de razonamiento.

En esencia, las fuentes en las que se basa la Corte para resolver los casos controvertidos que le someten los Estados miembros son:

- 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.

Evidentemente no se hace alusión a las resoluciones, pero tal hecho no impide que ellas, conforme a lo que hemos expuesto, tengan o no un carácter materialmente legislativo, en particular porque son una expresión jurídica del derecho y comportan obligaciones en el sentido jurídico.

Así, la aplicación de una resolución se traduce, en el fondo, en la aplicación de tratados internacionales, como la Carta de las Naciones Unidas, sobre la cual se fundan los poderes pertenecientes a los órganos, para adoptar dichas resoluciones.

IV. OBLIGATORIEDAD DE LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

En razón de la enunciación de los rasgos, si se quiere de una forma por demás reduccionista, después de las resoluciones, procedo a establecer lo conducente con aquellas, de esta naturaleza, que emiten los dos órganos mencionados.

Los artículos 10, 12 y 13 de la carta determinan que:

Artículo. 10. La Asamblea General podrá discutir cualesquiera asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta carta, y salvo lo dispuesto en el art. 12 podrá hacer recomendaciones sobre

tales asuntos o cuestiones a los miembros de las Naciones Unidas o al consejo de seguridad o a éste y a aquéllos.

Por lo que hace a las resoluciones de la Asamblea y al tenor del precepto citado, es perfectamente apreciable que en estricto sentido no tienen fuerza obligatoria para los Estados miembros de las Naciones Unidas, comportan sí, invitaciones formales a los Estados para que tomen medidas, bajo un amplio margen de permisibilidad respecto de su acatamiento. Este acatamiento *ad libitum*, muestra su rostro contrario en tratándose de las resoluciones que alguno de los órganos de Naciones Unidas dirija a alguno de sus organismos subordinados ya que en este caso su acatamiento es obligatorio.⁷

“Artículo 12. Mientras que el Consejo de Seguridad esté conociendo de una controversia o situación, la Asamblea no podrá hacer recomendaciones”.

Vayamos al artículo 25 de la Carta de las Naciones que dispone lo siguiente: “Los miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”.

A la luz de los preceptos aludidos, pareciera no haber contradicción con el argumento hasta ahora sometido a prueba; por un lado, los artículos relativos a la Asamblea, evidencian la naturaleza no obligatoria de las recomendaciones, mientras que por lo que hace al Consejo de Seguridad, el precepto explícitamente determina que deben ser cumplidas sus resoluciones.

Lo anterior lo confirmamos bajo la consideración de que las resoluciones no implican jamás efectos directamente obligatorios, así: “[...] *son destinataire étant seulement tenu soit de en pas en contredire l'effet, soit de la soumettre à un examen d'ordre interne pour décider de la suit à lui donner [...] Les cas où le destinataire s'engage juridiquement a confirmer son attitude à la recommandation adoptée demeurent exceptionnels*”.⁸

Para Nguyen, la ausencia de fuerza obligatoria de las recomendaciones no significa que no tengan ninguna importancia: “*Si tel était le cas, on s'impliquerait mal l'acharnement des débats conduisant à leur adoption. Le impact politique est souvent fondamental et meme leur valeur juridique n'est pas négligeable*”.⁹

⁷ *Ibidem*.

⁸ Rousseau, Charles, *op. cit.*, p. 434.

⁹ Nguyen Quoc, Dinh, *Droit International Public*, 5a. ed., París, LGDJ, 1994, pp. 372.

V. OBLIGATORIEDAD PARA EL DERECHO NACIONAL

Dentro del sistema jurídico mexicano es por demás sabido la preeminencia del Poder Ejecutivo, preeminencia a la que no escapa la materia de política exterior y celebración de tratados internacionales.

Considero que no hay punto de controversia respecto de la obligatoriedad de los tratados conforme al bloque de regulación constitucional, a saber los artículos 89, fracción X; 76, fracción I y 133 constitucionales.

¿Qué ha sucedido en nuestro país respecto del cumplimiento de las resoluciones que ha emitido el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas?

Prácticamente constituyó la novedad del sexenio, el hecho que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial publicara en el *Diario Oficial de la Federación*, de 9 de junio del año pasado, en acatamiento a la resolución 918 (1994) del Consejo de Seguridad, adoptada el 17 de mayo de 1994, un acuerdo interministerial, mediante el que se dispone la prohibición de exportación de armas y material conexo a la República ruandesa. El otro acuerdo interministerial abroga el diverso que disponía la prohibición de importación y exportación de mercancías con destino a Haití, y que se había impuesto por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas número 841 (1993), resolución anulada por la número 944 (1994), de 29 de septiembre de 1994.¹⁰

Si consideramos el procedimiento de ratificación que establece el artículo 76, I, constitucional es obvio que sólo comprende, como ya anotamos, a los tratados internacionales; en consecuencia, las resoluciones quedan fuera del control de la Cámara de Senadores, pero más aún, ni siquiera han sido firmadas por el propio titular del Ejecutivo federal, a quien, tal como lo hemos visto anteriormente, el artículo 89, X, faculta expresamente.

Recordemos que si bien algunos tratados constitutivos prevén que las recomendaciones puedan ser acompañadas de elementos auxiliares obligatorios destinados a aumentar la eficacia, así, las constituciones del Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), establecen respectivamente la obligación de someter ciertas recomenda-

¹⁰ Es notable que ambos acuerdos fueron firmados por los secretarios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, y Comercio y Fomento Industrial.

ciones que ellos hubiesen adoptado a los órganos nacionales competentes (Poder Legislativo, Congreso o Parlamento), para facilitar así su ejecución.

Ahora bien, es de recordar que la Ley sobre Celebración de Tratados, de 2 de enero de 1992, señala en uno de sus artículos: para que un tratado sea obligatorio, es necesario que se publique en el *Diario Oficial de la Federación*.

¿La publicación oficial de las resoluciones implica su acatamiento y asimilación al orden jurídico interno?

Considero que sí, pero violando flagrantemente el propio orden constitucional interno; sin lugar a dudas, es menester que para que esto suceda, la aceptación de acatamiento de una resolución, en tanto vinculativa y obligatoria de cumplimiento para nuestro país, en forma alguna debe ser sólo pasada a trámite por los secretarios de los ramos involucrados, en razón de que no es a ellos a quien la Constitución federal les faculta para cumplir obligaciones internacionales, derivadas de actos convencionales.

La falta de intervención de los órganos competentes constitucionalmente y, muy en particular del Senado como cuerpo de control de los actos que impliquen obligación internacional, particularmente de las resoluciones, y siempre que éstas se consideren precisamente con un valor jurídico, denota la imperiosa necesidad de actualizar los artículos constitucionales involucrados, a saber: 76, I, y 89, X, al efecto de que se sigan asimilando al orden jurídico nacional disposiciones evidentemente anticonstitucionales.

VI. CONCLUSIONES

- a) Si las resoluciones son fuente del derecho internacional entonces su obligatoriedad es incuestionable.
- b) Si las resoluciones no son fuente de derecho internacional pero, materialmente tienen un contenido legislativo, es decir es *soft law*, en consecuencia existe la necesidad de pasarlas por el mismo proceso de aprobación que el de un tratado internacional.
- c) Si el gobierno mexicano publica en el *Diario Oficial de la Federación* las resoluciones del Consejo de Seguridad, consideramos que las está homologando a un tratado internacional, toda vez que la Ley sobre Celebración de Tratados establece, en este sentido, que para ser obligatorios en el ámbito interno,

deberán ser debidamente canalizados a través de la referida publicación oficial.

Considero que la cuestión no se ha agotado, falta mucho que decir y la doctrina no se ha puesto de acuerdo al respecto.

Ma. del Pilar HERNÁNDEZ