



Universidad Euskal Herriko  
del País Vasco Unibertsitatea

**Departamento de Derecho Internacional Público,  
Relaciones Internacionales e Historia del Derecho**

**TESIS DOCTORAL**

***La legitimidad social de las Organizaciones  
internacionales intergubernamentales***

**Ander Gutiérrez-Solana Journoud**

**Director:  
Ángel J. Rodrigo Hernández**

**Septiembre 2010**







*A mamutxa y papá,  
A mi compañera, Iratxe*







# Índice

<i>Abstract</i> .....	19	
<i>Agradecimientos</i> .....	21	
<i>Índice de gráficos</i> .....	23	
<i>Índice de tablas</i> .....	25	
<b>INTRODUCCION</b> .....	27	
<b>I. RELEVANCIA DEL OBJETO DE ESTUDIO</b> .....	27	
<i>A. El papel de las Organizaciones internacionales en la gobernanza</i> .....	28	
<i>B. La autoridad de las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales</i> .....	31	
<b>II. EL MODELO TEÓRICO: LA IDEA DE LEGITIMIDAD SOCIAL</b> .....	34	
<i>A. La noción de legitimidad, necesaria para la consolidación de la autoridad</i> .....	34	
<i>B. La legitimidad social de las Organizaciones internacionales</i> .....	36	
<i>C. Metodología de los estudios de caso</i> .....	38	
<b>III. PLAN DE LA OBRA</b> .....	39	
 <b>PARTE I. LA NOCIÓN DE LEGITIMIDAD EN LAS CIENCIAS SOCIALES</b>		
 <b>CAPITULO I</b>		
<b>LA NOCIÓN DE LEGITIMIDAD EN LA FILOSOFÍA POLÍTICA Y EN LA TEORÍA DEL ESTADO</b> .....		45
<b>I. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD</b> .....	48	
<i>A. El procedimiento legitimante</i> .....	48	
<i>B. El justo título</i> .....	50	
<i>C. El paralelismo entre legalidad y legitimidad</i> .....	52	
<i>D. Los desarrollos posteriores del concepto: la creación de estructuras que garanticen la justicia</i> .....	53	
<b>II. EL MONOPOLIO DEL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA</b> .....	54	
<i>A. La fuerza bruta controlada por el soberano</i> .....	54	
<i>B. El uso de la fuerza controlada por la ley</i> .....	55	
<i>C. La certidumbre del uso de la fuerza</i> .....	56	
<b>III. LOS VALORES MORALES</b> .....	56	
<i>A. Los valores morales como criterio de legitimidad</i> .....	57	
1. La justicia como resultado de la legalidad.....	57	
2. La moral no es derecho positivo .....	58	
3. Los valores como pilares de la comunidad política .....	58	
<i>B. Los valores morales como fuente de apoyo popular de las instituciones.</i> .....	59	
<b>IV. EL PRINCIPIO DE EFECTIVIDAD</b> .....	61	

**CAPITULO II****EL CONCEPTO DE LEGITIMIDAD INTERNACIONAL EN LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES .....65****I. LA LEGITIMIDAD DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES****DEL ESTADO.....66***A. La visión constructivista de la legitimidad.....68**B. Legitimidad y soberanía .....71**C. Hegemonía y legitimidad .....73**D. La legitimidad como condición cultural .....74***II. LA LEGITIMIDAD DEL ACTOR EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES.75***A. La legitimidad basada en el modelo democrático .....76**B. Los procesos de legitimación de los actores .....78**C. La legitimidad basada en la relación entre el poder del Estado y la estructura normativa de la sociedad internacional .....80***III. LA LEGITIMIDAD Y LA CONDUCTA DE LOS ACTORES.....81***A. La legitimidad basada en el consenso internacional .....81**B. La legitimidad del comportamiento .....83**C. La legitimidad como fuente de autoridad internacional .....84***IV. LA NECESIDAD DE AMPLIAR EL ESTUDIO DE LEGITIMIDAD INTERNACIONAL A NUEVOS ÁMBITOS .....87***A. La sociedad mundial.....88**B. La ciudadanía como juez de la legitimidad internacional .....89**C. La aceptación social como criterio de legitimidad .....90***CAPITULO III****LA NOCIÓN DE LEGITIMIDAD EN LA CIENCIA DEL DERECHO****INTERNACIONAL .....93****I. LA NECESIDAD DE UN ORDEN NORMATIVO GLOBAL .....95***A. El orden internacional necesario .....95**B. El derecho administrativo global .....96**C. Tres concepciones respecto a la legitimidad de la gobernanza global .....97***II. EL DERECHO INTERNACIONAL COMO FUENTE DE LEGITIMIDAD .....98***A. La legitimidad como respeto al procedimiento .....100**1. El procedimiento como referente de equidad .....100**2. El procedimiento cubre lagunas de legitimidad .....102**B. El Derecho internacional como fuente de autoridad .....105**1. El consentimiento y la delegación .....105**2. Los principios sustantivos como fuente de autoridad .....107**3. El consentimiento y la legalidad como bases**de la legitimidad .....109**C. La Teoría de la legalización.....111**1. El concepto de legalización. ....111**2. Críticas a la teoría de legalización .....112***III. LA LEGITIMIDAD DEL DERECHO INTERNACIONAL .....113**

<i>A. La interiorización e internalización de la norma</i> .....	113
<i>B. La incorporación de la participación pública y el consejo de expertos</i> .....	114
<i>C. La legitimidad democrática del Derecho internacional: la perspectiva constitucionalista</i> .....	116

## PARTE II. EL MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

### CAPITULO IV

#### LA IDEA DE LEGITIMIDAD EN LOS ESTUDIOS SOBRE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES ..... 121

##### I. APROXIMACIONES DOCTRINALES A LA CUESTIÓN ..... 122

<i>A. Las visiones estatalistas</i> .....	122
<i>B. El impacto de la globalización en la legitimidad de las OII</i> .....	125
<i>C. La relación con los “interesados” como fuente de legitimidad de las OII</i> .....	128
<i>D. El desafío del constitucionalismo internacional</i> .....	129
<i>E. El estándar complejo de legitimidad</i> .....	132
<i>F. El discurso racional</i> .....	135

##### II. LOS LÍMITES DE LAS CONCEPCIONES BASADAS EN LA LEGITIMIDAD ESTATAL ..... 137

<i>A. Las Organizaciones internacionales intergubernamentales como instituciones con una voluntad jurídica propia</i> .....	138
<i>B. La imposibilidad de la analogía con la legitimidad estatal</i> .....	142

### CAPITULO V

#### LA LEGITIMIDAD SOCIAL: UNA NOCIÓN APLICABLE A LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES ..... 145

##### I. LA LEGITIMIDAD SOCIAL ..... 146

<i>A. La construcción de la impresión de legitimidad en una relación social</i> .....	146
<i>B. La legitimidad de las Organizaciones Internacionales: la comunidad política que legitima la autoridad</i> .....	149
1. Los regímenes internacionales .....	150
2. La comunidad política global .....	152
<i>C. El proceso de consolidación de la legitimidad social de las OII: el doble análisis de su legitimidad</i> .....	156

##### II. LOS ACTORES LEGITIMANTES ..... 155

<i>A. La función del Estado en el análisis de la legitimidad</i> .....	161
<i>B. La función de la sociedad civil en el análisis de la legitimidad</i> .....	166
1. La sociedad civil global como reflejo de la ciudadanía .....	167
2. La sociedad civil global .....	168
3. Funciones de la sociedad civil global .....	172
4. La sociedad civil global como agente legitimador .....	174

##### III. LOS CRITERIOS OBJETIVOS DE LEGITIMIDAD ..... 176

<i>A. Los valores morales</i> .....	176
<i>B. El principio de legalidad</i> .....	177

C. <i>La efectividad</i> .....	180
IV. LA NOCIÓN DE LEGITIMIDAD SOCIAL COMO PERCEPCIÓN SUBJETIVA	181
A. <i>Las propiedades de la noción de legitimidad social</i> .....	182
B. <i>La legitimidad como percepción social</i> .....	183
C. <i>El rendimiento potencial de la noción de legitimidad social</i> .....	185

## CAPÍTULO VI

### UN ESQUEMA METODOLÓGICO PARA EL ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL .....

I. LA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS DE LA LEGITIMIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.....	190
A. <i>La necesidad de operativizar la noción de legitimidad social</i> .....	190
B. <i>Las teorías de análisis de discursos como herramientas del estudio empírico</i> ...	193
C. <i>El esquema operativo de la investigación</i> .....	198
1. La selección del modelo intertextual .....	198
2. La selección e identificación de los actores legitimantes .....	202
3. La elección del marco temporal del estudio empírico .....	204
4. Elección del fenómeno a investigar .....	204
II. LA DELIMITACIÓN DE ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA NOCIÓN DE LEGITIMIDAD SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES .....	207
A. <i>El análisis de los elementos objetivos descriptores del comportamiento de las Organizaciones internacionales</i> .....	208
1. Los valores morales .....	209
2. El principio de legalidad .....	210
3. La efectividad .....	211
B. <i>El análisis de los elementos subjetivos de la creación social de la imagen legitimidad</i> .....	212
1. La percepción estatal .....	213
2. La percepción de la sociedad civil. ....	216
III. LA DELIMITACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES OBJETO DEL ESTUDIO EMPÍRICO .....	218
A. <i>La clasificación de las Organizaciones internacionales</i> .....	218
B. <i>Las Organizaciones internacionales objeto de estudio</i> .....	222

## PARTE III. ESTUDIOS DE CASO

### CAPÍTULO VII.

#### LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Análisis de la dimensión objetiva .....

I. LOS VALORES MORALES.....	231
A. <i>Los objetivos sociales de las Naciones Unidas</i> .....	232
B. <i>Los principios de las Naciones Unidas</i> .....	236
C. <i>La relación entre los objetivos sociales y los principios</i> .....	240
II. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD .....	242

A. <i>La base jurídica</i> .....	243
B. <i>La capacidad normativa del Consejo de Seguridad</i> .....	244
C. <i>El procedimiento de adopción de decisiones del Consejo de Seguridad</i> .....	246
D. <i>Los medios de solución de diferencias</i> .....	249
E. <i>La participación de la sociedad civil</i> .....	251
III. LA EFECTIVIDAD .....	253

## CAPÍTULO VIII

### LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Análisis de la dimensión subjetiva .....

I. LA PERCEPCIÓN ESTATAL .....	262
A. <i>Estados Unidos</i> .....	262
1. Los valores morales de la ONU y el C.S. ....	265
2. El principio de legalidad del Consejo de Seguridad .....	266
3. La efectividad del Consejo de Seguridad .....	267
B. <i>Francia</i> .....	268
1. Los valores morales de la ONU y el C.S. ....	268
2. El principio de legalidad del Consejo de Seguridad .....	270
3. La efectividad del Consejo de Seguridad .....	271
C. <i>Brasil</i> .....	271
1. Los valores morales de la ONU y el C.S. ....	272
2. El principio de legalidad del Consejo de Seguridad .....	272
3. La efectividad del Consejo de Seguridad .....	274
D. <i>India</i> .....	275
1. Los valores morales de la ONU y el C.S. ....	275
2. El principio de legalidad del Consejo de Seguridad .....	276
3. La efectividad del Consejo de Seguridad .....	277
E. <i>Sudáfrica</i> .....	277
1. Los valores morales de la ONU y el C.S. ....	278
2. El principio de legalidad del Consejo de Seguridad .....	278
3. La efectividad del Consejo de Seguridad .....	280
II. LA PERCEPCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL TRANSNACIONAL .....	281
A. <i>Las organizaciones sociales y no gubernamentales (ONGs)</i> .....	282
1. Los valores morales de la ONU y el C.S. ....	284
2. El principio de legalidad del Consejo de Seguridad .....	285
3. La efectividad del Consejo de Seguridad .....	286
B. <i>Las organizaciones feministas</i> .....	288
C. <i>Las organizaciones sindicales</i> .....	289
III. CONCLUSIONES PROVISIONALES .....	292
A. <i>Resultados de los criterios de la investigación empírica</i> .....	292
B. <i>Resultado de los análisis de discursos</i> .....	295
1. La percepción estatal sobre la legitimidad social de la ONU y el C.S. ....	295
2. La percepción de la sociedad civil global de la legitimidad social de la ONU y el C.S. ....	296

**CAPÍTULO IX****LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Análisis de la dimensión objetiva .....299**

I. LOS VALORES MORALES.....	303
A. <i>Los objetivos sociales de la OMC</i> .....	304
B. <i>Los principios de la OMC</i> .....	307
II. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD .....	309
A. <i>La base jurídica</i> .....	309
B. <i>La capacidad normativa</i> .....	311
C. <i>El procedimiento de adopción de decisiones</i> .....	312
D. <i>Los medios de solución de diferencias</i> .....	313
E. <i>La participación de la sociedad civil</i> .....	316
III. LA EFECTIVIDAD .....	318

**CAPÍTULO X****LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Análisis de la dimensión subjetiva .....323**

I. LA PERCEPCIÓN ESTATAL .....	324
A. <i>Estados Unidos</i> .....	325
1. Los valores morales de la OMC .....	325
2. El principio de legalidad de la OMC .....	327
3. La efectividad de la OMC .....	329
B. <i>Francia – Unión Europea (UE)</i> .....	330
1. Los valores morales de la OMC .....	330
2. El principio de legalidad de la OMC .....	331
3. La efectividad de la OMC .....	332
C. <i>Brasil</i> .....	332
1. Los valores morales de la OMC .....	333
2. El principio de legalidad de la OMC .....	335
3. La efectividad de la OMC .....	337
D. <i>India</i> .....	338
1. Los valores morales de la OMC .....	338
2. El principio de legalidad de la OMC .....	339
3. La efectividad de la OMC .....	342
E. <i>Sudáfrica</i> .....	343
1. Los valores morales de la OMC .....	344
2. El principio de legalidad de la OMC .....	344
3. La efectividad de la OMC .....	345
II. LA PERCEPCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL GLOBAL .....	346
A. <i>Las organizaciones sociales y no gubernamentales (ONGs)</i> .....	347
1. Los valores morales .....	347
2. El principio de legalidad .....	349
3. La efectividad .....	352

<i>B. Las organizaciones feministas</i> .....	353
1. Los valores morales .....	353
2. El principio de legalidad .....	354
3. La efectividad .....	355
<i>C. Las organizaciones sindicales</i> .....	355
1. Los valores morales .....	355
2. El principio de legalidad .....	356
3. La efectividad .....	358
III. CONCLUSIONES PROVISIONALES .....	359
<i>A. Los resultados de los criterios de la investigación empírica</i> .....	359
<i>B. Los resultados del análisis de los discursos</i> .....	361
1. La percepción estatal sobre la legitimidad social de la OMC ...	361
2. La percepción de la sociedad civil global sobre la legitimidad social de la OMC .....	364

## CAPITULO XI

<b>LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO</b> .....	367
---	-----

I. ANALISIS DE LA DIMENSIÓN OBJETIVA DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA OIT .....	372
<i>A. Los valores morales</i> .....	372
1. Los objetivos sociales de la OIT .....	372
2. Los principios de la OIT .....	374
<i>B. El principio de legalidad</i> .....	376
1. La base jurídica .....	376
2. La capacidad normativa .....	378
3. El procedimiento de adopción de decisiones .....	379
4. Los medios de solución de diferencias y la participación de la sociedad civil .....	380
<i>C. La efectividad</i> .....	381
II. ANALISIS DE LA DIMENSIÓN SUBJETIVA DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA OIT .....	383
<i>A. La percepción estatal</i> .....	384
1. Estados Unidos .....	385
i. Los valores morales de la OIT .....	385
ii. El principio de legalidad de la OIT .....	386
iii. La efectividad de la OIT .....	386
2. Francia .....	387
i. Los valores morales de la OIT .....	387
ii. El principio de legalidad de la OIT .....	387
iii. La efectividad de la OIT .....	387
3. India .....	388
i. Los valores morales de la OIT .....	388
ii. La efectividad de la OIT .....	388
<i>B. La percepción de la sociedad civil transnacional</i> .....	389

1. Organizaciones de empleadores (al margen de la sociedad civil) .....	384
i. Los valores morales de la OIT .....	385
ii. El principio de legalidad de la OIT .....	386
iii. La efectividad de la OIT .....	387
2. Las organizaciones sindicales .....	388
i. Los valores morales de la OIT .....	388
ii. El principio de legalidad de la OIT .....	389
iii. La efectividad de la OIT .....	390
III. CONCLUSIONES PROVISIONALES .....	390
A. Los resultados de los criterios de la investigación empírica .....	391
B. Los resultados de los análisis de discursos .....	393

## CAPITULO XII

### LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LA AVIACION CIVIL INTERNACIONAL .....

401	
I. ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN OBJETIVA DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA OACI .....	405
A. Los valores morales .....	406
1. Los objetivos sociales de la OACI .....	407
2. Los principios de la OACI .....	408
B. El principio de legalidad .....	410
1. La base jurídica .....	410
2. La capacidad normativa .....	412
3. El procedimiento de adopción de decisiones .....	413
4. Los medios de solución de diferencias .....	414
5. La participación de la sociedad civil .....	414
C. La efectividad .....	414
II. ANALISIS DE LA DIMENSIÓN SUBJETIVA DE LA LEGITIMIDAD DE LA OACI.....	415
A. La percepción estatal .....	415
1. Estados Unidos .....	416
2. Francia .....	417
B. La percepción de la sociedad civil global .....	419
1. Aerolíneas .....	419
2. Los pilotos y los expertos .....	421
III. CONCLUSIONES PROVISIONALES .....	424
CONCLUSIONES FINALES .....	429
BIBLIOGRAFÍA.....	449
I. OBRAS GENERALES .....	451
II. OBRAS COLECTIVAS.....	451
III. MONOGRAFÍAS .....	453

IV. ARTÍCULOS .....	457
<b>FUENTES DOCUMENTALES Y DE INTERNET.....</b>	<b>467</b>
I. FUENTES DOCUMENTALES .....	469
II. FUENTES PRIMARIAS Y DE INTERNET .....	472
<b>INDICE DE JURISPRUDENCIA.....</b>	<b>485</b>
<b>INDICE DE AUTORES.....</b>	<b>489</b>
<b>ANNEXE .....</b>	<b>495</b>
I. VERS LA NOTION DE LÉGITIMITÉ SOCIALE.....	497
II. LA LÉGITIMITÉ SOCIALE. Cadre théorique et metodologique.....	501
III. RÉSULTATS DES ÉTUDES DE CAS .....	505
IV. RENDEMENT ET L'UTILITE DE LA NOTION DE LEGITIMITE SOCIALE.....	509
V. LIMITATIONS DES RÉPONSES OFFERTES.....	513
VI. DEVELOPPEMENT DES ENQUETESULTERIEURES.....	515



## ABSTRACT

La reconfiguración del papel de los actores de las relaciones internacionales ha implicado un aumento de las competencias de algunos de ellos, como es el caso de las Organizaciones internacionales intergubernamentales (OII). Esta tesis doctoral analiza el proceso de consolidación de la autoridad de estas instituciones y, para ello, se examina el proceso de creación de una de sus fuentes de poder, la legitimidad. Las Organizaciones internacionales carecen de métodos de aplicación coercitiva para imponer su autoridad y dependen de la percepción externa sobre su labor. De esta forma, las OII se conciben como una comunidad política global en la que los Estados y la sociedad civil global comparten, por un lado, los principios, valores y objetivos de la misma, razón de su pertenencia a dicha comunidad; y, por otro lado, la consciencia de ser capaces, en su relación social y discursiva, de modificar las percepciones comunes sobre la realidad. Así, la legitimidad social es una característica no material con capacidad de impulsar el cumplimiento, fundada en las percepciones subjetivas de los otros actores de la comunidad política sobre los tres criterios que describen el comportamiento de la OII: los valores morales, el principio de legalidad y la efectividad. El estudio de las percepciones de los actores legitimantes, Estados y sociedad civil, que construyen el grado de legitimidad social de una OII puede realizarse, como demuestra la tesis, mediante las técnicas de análisis de sus discursos. Los estudios empíricos, que ponen a prueba la noción de legitimidad social y la metodología, realizados sobre la ONU, la OMC, la OIT y la OACI demuestran la validez del marco conceptual y metodológico y proporcionan las primeras conclusiones sobre las debilidades y fortalezas de las OII.

La reconfiguration du rôle des acteurs des relations internationales a entraîné une augmentation des compétences de certains d'entre eux, comme c'est le cas des Organisations Internationales Intergouvernementales (OII). Cette thèse doctorale analyse le processus de consolidation de l'autorité de ces institutions et, pour cela, examine le processus de création d'une de ses sources de pouvoir, la légitimité. Les Organisations internationales manquent de méthodes d'application coercitive pour imposer son autorité et dépendent de la perception extérieure sur son travail. De cette façon, on comprend les OII comme une communauté politique globale dans laquelle les États et la société civile globale partagent, d'une part, les principes, valeurs et les objectifs de la même, raison de leur appartenance à cette communauté; et, d'autre part, la conscience d'être capables, dans son rapport social et discursive, de modifier les perceptions communes sur la réalité. Ainsi, la légitimité sociale est une caractéristique non matérielle avec la capacité de stimuler l'accomplissement, fondée sur les perceptions des autres acteurs de la communauté politique sur les trois critères qui décrivent le comportement des OII: les valeurs morales, le principe de la légalité et l'efficacité. L'étude des perceptions des acteurs légitimants qui construisent le degré de légitimité sociale d'une OII, les États et la société civile, peut être réalisée, comme le montre cette thèse, grâce aux techniques d'analyse des discours. Les études empiriques, qui mettent à l'épreuve la notion de légitimité sociale et la méthodologie, réalisés sur l'ONU, l'OMC, l'OIT et de l'OACI démontrent la validité des cadres conceptuel et méthodologique et fournissent les premières conclusions sur les faiblesses et les atouts des OII.



## *Agradecimientos*

La realización de un trabajo académico como la elaboración de una tesis doctoral sólo puede emprenderse desde la confianza en las posibilidades de uno mismo. No recuerdo ni un solo día en mi vida en que no haya sentido un apoyo incondicional por parte de mis padres y de mi hermano, David. Junto con ellos, *les quatre*, inicié todos los aprendizajes de mi vida: la pasión por la lectura, la preocupación por el mundo que me rodea, la curiosidad, etc. La creencia en la propia capacidad nos ofrece la posibilidad de superarnos y eso se lo debo a mi familia. Sólo espero poder ofrecerle también a Aiora, sonrisa y mirada que han animado cada paso de estos tres últimos años, esa convicción en sí misma.

Este trabajo tampoco estaría acabado sin el apoyo, igualmente incondicional, de mi compañera Iratxe. Su amor, empuje, fuerza y creencia en mí han dado como fruto esta tesis doctoral. No es exagerado decir que nunca me habría embarcado en esta aventura sin su ánimo y que nunca habría logrado finalizarla sin su ayuda. Ella es mi gran amor y mi mejor aliada.

No olvido a mi “nueva familia”, la de Iratxe, quien cariñosamente me ha apoyado en todo momento y ofrecido lo que más necesitaba: tiempo.

Obviamente, en términos académicos, estaré eternamente agradecido a la dirección de mi maestro, el profesor Ángel J. Rodrigo Hernandez. Su labor, todas las horas que ha debido trabajar los textos, hace honor al término *dirección* y ha servido precisamente para marcar el camino de una investigación multidisciplinar. Los errores, de haberlos, corren de mi cuenta y los aciertos, de haberlos, tienen responsabilidad compartida.

Una tesis tampoco se puede hacer sin compañeros de profesión, la investigación. Nunca he estado sólo. He conocido un amigo y he aprendido mucha teoría con Steffen Bay Rasmussen; adquirido experiencia en congresos con la profesora y compañera de aventuras, Maite Iturre. He descubierto la UPV-EHU gracias a la profesora Leire Moure a quien debo innumerables favores y bastantes carcajadas y he sufrido las dificultades de nuestro trabajo con los investigadores Yuri Rueda, Jone Martínez y Joseba Fernández. Todos ellos son compañeros/as, pero fundamentalmente amigos/as con los que he compartido risas, cafés y algún que otro llanto. Cosas todas que espero repertir en su compañía.

Debo agradecer a nuestro Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho de la UPV/EHU, que acojiese mi tesis y mis proyectos. En especial, al profesor Noé Cornago a quien debo haber conocido al profesor Rodrigo y quien siempre me ha echado una mano; al profesor Kepa Sodupe, que dirigió el Programa de Doctorado y me inició en las diferentes teorías de las RRII; y a los profesores Karlos Perez de Armiño, Alexander Ugalde, Felipe Gonzalez y Dolores Bollo por la ayuda prestada.

Asímismo, mi agradecimiento a Antoine Roger, Andy Smith y Xabier Itçaina, por su excepcional acogida durante la estancia de investigación que realicé en el SPIRIT, en la Universidad de Burdeos.

Dejo muchas personas en el tintero y, a todas ellas, de corazón, mila esker, merci beaucoup.

**Leioa, a 20 de septiembre de 2010**

## Índice de gráficos

---

<b>Gráfico 2.1:</b>	
<i>Modelo de legitimidad de la gobernanza internacional</i> .....	90
<b>Gráfico 5.1:</b>	
<i>Proceso de creación de la legitimidad social</i> .....	158
<b>Gráfico 5.2:</b>	
<i>Relación de los diferentes sectores en el ámbito internacional</i> .....	171
<b>Gráfico 6.1:</b>	
<i>Diseño del estudio empírico</i> .....	199
<b>Gráfico 6.2:</b>	
<i>Diseño del estudio empírico de la legitimidad social</i> .....	206
<b>Gráfico 7.1:</b>	
<i>Diseño del estudio empírico de la legitimidad social de la ONU</i> .....	230
<b>Gráfico 8.1:</b>	
<i>Principales líneas de percepción de la legitimidad social de la ONU</i> .....	293
<b>Gráfico 9.1:</b>	
<i>Diseño del estudio empírico de la legitimidad social de la OMC</i> .....	303
<b>Gráfico 10.1:</b>	
<i>Principales líneas de percepción de la legitimidad social de la OMC</i> .....	360
<b>Gráfico 11.1:</b>	
<i>Diseño del estudio empírico de la legitimidad social de la OIT</i> .....	371
<b>Gráfico 11.2:</b>	
<i>Principales líneas de percepción de la legitimidad social de la OIT</i> .....	398
<b>Gráfico 12.1:</b>	
<i>Diseño del estudio empírico de la legitimidad social de la OACI</i> .....	405
<b>Gráfico 12.2:</b>	
<i>Principales líneas de percepción de la legitimidad social de la OACI</i> .....	426



## Índice de tablas

---

<b>Tabla 4.1:</b>	
<i>Dimensiones de la globalización: impacto sobre las fuentes de legitimidad .....</i>	127
<b>Tabla 6.1:</b>	
<i>Los tres modelos intertextuales de investigación.....</i>	201
<b>Tabla 6.2:</b>	
<i>Tipología de las OII en base a sus funciones y su autoridad .....</i>	221
<b>Tabla 7.1:</b>	
<i>Los valores morales de la ONU.....</i>	242
<b>Tabla 7.2:</b>	
<i>El principio de legalidad en el Consejo de Seguridad de la ONU.....</i>	252
<b>Tabla 7.3:</b>	
<i>La efectividad del Consejo de Seguridad de la ONU .....</i>	259
<b>Tabla 9.1:</b>	
<i>Los valores morales de la OMC.....</i>	308
<b>Tabla 9.2:</b>	
<i>El principio de legalidad en la OMC.....</i>	317
<b>Tabla 9.3:</b>	
<i>La efectividad de la OMC.....</i>	321
<b>Tabla 11.1:</b>	
<i>Los valores morales de la OIT .....</i>	375
<b>Tabla 11.2:</b>	
<i>El principio de legalidad en la OIT.....</i>	380
<b>Tabla 11.3:</b>	
<i>Ratificaciones de convenios de la OIT desde 2000.....</i>	381
<b>Tabla 11.4:</b>	
<i>La efectividad de la OIT.....</i>	383
<b>Tabla 12.1:</b>	
<i>Los valores morales de la OACI .....</i>	409
<b>Tabla 12.2:</b>	
<i>El principio de legalidad en la OACI.....</i>	413
<b>Tabla 12.3:</b>	
<i>La efectividad de la OACI .....</i>	415



---

# INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

---

## I. RELEVANCIA DEL OBJETO DE ESTUDIO

La evolución de la sociedad internacional en las últimas décadas está suponiendo, sin lugar a dudas, una reconfiguración del papel de los actores que la protagonizan. La sociedad internacional se ha caracterizado siempre por un marcado estatocentrismo que ha condicionado el desarrollo de la misma. Las diferentes teorías de las Relaciones Internacionales han reflexionado sobre este hecho y han debatido respecto al grado de supremacía de los Estados frente a otros actores, las ventajas e inconvenientes de una perspectiva de estudio estrictamente estatal o respecto a la evolución y debilitamiento de esta característica. Así, el Estado

---

<sup>1</sup> La investigación presentada en esta tesis doctoral ha estado financiada por el Gobierno Vasco en su "Programa de Formación y Perfeccionamiento de Personal Investigador" del Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

y su posición en el tablero de juego internacional ha sido eje de una gran parte del debate teórico.

Esta investigación se inicia precisamente con la observación de la evolución de esta dinámica de la gobernanza internacional. Si el número de actores de la sociedad internacional ha crecido exponencialmente y la relación de fuerzas entre ellos varía, es necesario que las diferentes disciplinas académicas que estudian las relaciones en los ámbitos externos a los del Estado, fundamentalmente las Relaciones Internacionales y el Derecho internacional, investiguen sobre el rol que los diferentes actores juegan.

Respecto a este debate, el punto de partida de esta investigación es claro. El Estado está perdiendo paulatinamente competencias y autoridad en la sociedad internacional de finales de Siglo XX e inicios del Siglo XXI. En efecto, el Estado ya no controla de manera exclusiva la sociedad internacional sino que, a contrario, dinámicas externas al ámbito nacional tienen la capacidad de desestabilizar las políticas internas y condicionar la política exterior. Así, se pueden enumerar las crisis económicas internacionales, la apertura internacional de mercados, los movimientos bruscos de los precios de productos básicos para la economía nacional, la actuación de los grupos de presión, activistas o empresas transnacionales,<sup>2</sup> los ataques de movimientos terroristas que condicionan la política de defensa o las grandes movilizaciones ciudadanas que fijan la agenda internacional. De esta manera se ha registrado “una brecha entre la idea de comunidad política que determina su propio futuro y la dinámica de la economía política contemporánea”<sup>3</sup> tal y como ha demostrado la crisis económica que ha marcado el final de la primera década del presente siglo. Las propias nociones de soberanía y territorialidad, básicas en el modelo de estado westfaliano, están progresivamente perdiendo parte de su influencia habida cuenta que éstas no garantizan un control real de los gobiernos sobre las políticas a aplicar<sup>4</sup>.

#### A. *El papel de las Organizaciones internacionales en la gobernanza*

---

<sup>2</sup> W. Sandholtz, y M.M. Gray, “International Integration and National Corruption”, *International Organization*, vol. 57, nº 4, 2003, p. 764.

<sup>3</sup> D. Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997, p. 166.

<sup>4</sup> S. Strange, *La retirada del Estado*, Icaria, Barcelona, 2001, p. 23.

La existencia de una multiplicidad de actores en las relaciones internacionales no es algo nuevo. Si bien no éste el lugar para hacer una enumeración de los diferentes tipos de actores que existen sí puede hacerse una diferenciación clara. Más allá del diferente grado de responsabilidad de unos y otros es posible diferenciar los actores públicos de los privados y comprobar que estos últimos han ido progresivamente aumentando su capacidad de influencia. No implica esto que la sociedad política, pública, haya perdido de forma absoluta el control en manos de la sociedad económica, privada,<sup>5</sup> pero sí que la dinámica en la que esto sucede está reconfigurando el poder en el ámbito internacional. Es en el ámbito público, en el centro emisor de normas, donde esta investigación centra su interés.

Los actores de la sociedad internacional encuadrados en el ámbito público son, claro está, los Estados pero también las Organizaciones internacionales intergubernamentales (OII). Son ellos, indudablemente, los que han conformado la sociedad internacional, se coincida con los postulados, mayoritarios, que la consideran anárquica o con los que la estudian como estructura jerarquizada y piramidal<sup>6</sup>. Sin embargo, la constatación realizada aquí de la progresiva pérdida de influencia de los Estados en la estructuración y normativización de las relaciones internacionales plantea la cuestión sobre el lugar en que han ido depositándose sus competencias. Estos interrogantes acompañan a otros tales como si aquellas competencias han sido transferidas directamente a las Organizaciones internacionales, o si bien, han sido adquiridas por los actores privados. De la misma manera, dada la reconfiguración que esta multiplicidad de actores supone, cabe preguntarse si existe una gobernanza internacional de los asuntos multinacionales y, de ser así, será necesario conocer quién y cómo la dirige. Dentro de una reflexión sobre la recolocación de los diferentes actores en la sociedad internacional contemporánea, la pregunta principal de esta tesis doctoral es conocer cuál es el poder y la autoridad del otro actor público de las relaciones internacionales, las Organizaciones internacionales intergubernamentales.

Las respuestas a todas estas preguntas variarán, lógicamente, en función de la perspectiva teórica con la que se aborden. Sin embargo,

---

<sup>5</sup> Z. Laidi y P. Lamy, "La gouvernance, ou comment donner sens a la mondialisation" en P. Jacquet, J. Pisani-Ferry y L. Tubiana, *Gouvernance mondiale*, Paris, Documentation Française, 2002, p. 200.

<sup>6</sup> D. Zolo, *Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de un gobierno mundial*, Barcelona, Paidós, 2000, p. 44.

aceptada la premisa de la progresiva pérdida de influencia del Estado en los asuntos internacionales es preciso construir un esquema explicativo de la realidad social. Las tesis cosmopolitas, por ejemplo, subrayan que la interdependencia y la interconexión internacional desafían las capacidades del Estado moderno<sup>7</sup> y, por lo tanto, que es precisa la creación de una suerte de gobierno mundial en analogía con los sistemas estatales para gestionar la nueva realidad. Para otros, la sola idea un gobierno mundial es “invasiva e intervencionista”<sup>8</sup> si bien no ocultan que la realidad internacional obliga a coordinar acciones en marcos más o menos estables de cooperación. Este debate participa de una reflexión sobre cómo debe estructurarse a futuro el rol de las OII.

Esta investigación no tiene como objetivo la construcción de un marco político alternativo al existente, objeto de otro tipo de investigaciones como los ensayos, sino un estudio de la realidad en la que se mueven las Organizaciones internacionales, qué debilidades se detectan y qué fortalezas ostentan. En definitiva, se pretende conocer el grado de autoridad del que las OII disfrutan y cómo es el proceso de creación y consolidación de esta autoridad. Asimismo, esta obra profundizará sobre la cuestión proponiendo métodos empíricos de estudio de la actualidad de las instituciones internacionales. La relevancia de esta investigación es evidente. El papel que las Organizaciones internacionales juegan en la realidad internacional aumenta de forma constante y progresiva desde finales de la II Guerra Mundial y, por tanto, se hace necesario concretar las atribuciones que están adquiriendo y el recorrido y el rendimiento que de éstas se puede esperar. La perspectiva aquí adoptada, el estudio de la calidad de su autoridad, debe permitir un mayor y mejor conocimiento de la vida de las instituciones internacionales.

La gobernanza internacional, en fin, ha evolucionado al tiempo que los Estados-nación westfalianos perdían progresivamente, y voluntariamente, competencias. Esta investigación pretende conocer el rol de las Organizaciones internacionales intergubernamentales y, por tanto, qué funciones tienen atribuidas y qué respeto merecen sus actividades y las normas que promulgan. En definitiva, en un mundo multipolar, con actores poderosos tanto en el ámbito público como privado, con un cuerpo jurídico amplio que pretende regular gran parte de las actividades en la sociedad

---

<sup>7</sup> D. Held, *op. cit.*, p. 319.

<sup>8</sup> D. Zolo, *op. cit.*, p. 207.

internacional, con el papel del Estado en permanente reconfiguración, esta tesis doctoral pretende conocer la autoridad de la que gozan las Organizaciones internacionales; autoridad que, en último término, estará condicionada por la legitimidad que ostenten.

*B. La autoridad de las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales*

El debate sobre la legitimidad de las Organizaciones internacionales intergubernamentales se plantea, única y exclusivamente, porque son actores de la sociedad internacional con capacidad de decidir y sujetos de Derecho internacional. Sin esta autoridad, si las OII fuesen sólo elementos simbólicos o foros de debate, la cuestión respecto a su legitimidad carecería de sentido.

Las OII, dentro del marco constitucional que configura su tratado constituyente, tienen capacidad para participar en la construcción del Derecho internacional en base a su autoridad pero, también, por sus competencias y de hecho, “se reconocen a las Organizaciones internacionales facultades normativas”<sup>9</sup>, unas veces hacia el interior de la organización y otras, hacia el exterior. En este segundo caso, pueden crear obligaciones internacionales para los Estados miembros e influir en la evolución del Derecho internacional. En este sentido, Sobrino Heredia subraya que ciertas OII tienen un poder normativo “que trasciende el ámbito interno de la organización y afecta a otros sujetos internacionales e, incluso, en algunos casos a los propios particulares”<sup>10</sup>.

Para Joyner, “las OII han emergido tras la II Guerra Mundial como la fuente preeminente de Derecho internacional” puesto que “modifican, crean e implementan normas legales internacionales”<sup>11</sup>. La labor de las OII como “legisladoras” no se circunscribe únicamente a la preparación de textos jurídicos obligatorios para sus miembros y que sirvan además para controlar la conducta de los actores internacionales. También hacen, revisan

---

<sup>9</sup> J. A. Pastor Ridruejo, *Cursos de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2008, p. 679.

<sup>10</sup> J. M. Sobrino Heredia, “Los medios jurídicos de acción: el derecho de las organizaciones internacionales” en M. Díez de Velasco, *Las organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007, p. 138.

<sup>11</sup> C.C. Joyner, *International Law in the 21st Century*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2005, p. 86.

y codifican normas internacionales de forma utilitaria y pragmática porque son foros donde esto es más fácil poner esto en práctica que en relaciones diplomáticas bilaterales.<sup>12</sup> Las normas creadas por las OII están diseñadas para influir en la conducta de los Estados miembros, en función de sus derechos y deberes.

Joyner presenta tres tipos de normas creadas por Organizaciones internacionales. Por un lado, considera las OII como fuentes de normas constitucionales o regulatorias. Las Cartas o Estatutos fundacionales serían cuerpos jurídicos equivalentes a las constituciones nacionales. Ofrecen la estructura normativa en base a la cual se ejercerá el poder del organismo multilateral y de sus Estados miembros. La carta es un instrumento de Derecho internacional, articula principios y normas para regular el comportamiento de los estados miembros. Su función clave es la capacidad para generar nuevos principios legales y agencias funcionales que, a su vez, generarán nuevas aportaciones jurídicas.<sup>13</sup> De esta forma, por ejemplo, otorga su autoridad a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), cuyas sentencias son obligatorias para los gobiernos y que, a su vez, clarifica las normas y el papel del Derecho internacional en las relaciones entre Estados.<sup>14</sup> Como ejemplo de la autoridad de la CIJ baste recordar que en el asunto que enfrentaba a Nicaragua con Estados Unidos *sobre las actividades militares y paramilitares en y en contra de Nicaragua*, Estados Unidos tuvo que aceptar, y pese a su oposición, que la Corte se considerase competente<sup>15</sup> en base al propio estatuto del tribunal emanado del poder de la Organización internacional a la que está ligada, las Naciones Unidas. En resumen, los principios y objetivos de los tratados constitutivos suponen la codificación de construcciones normativas en principios legales aplicables a los comportamientos interestatales.<sup>16</sup> Sin embargo, el punto crítico de este ordenamiento estriba en que depende de la voluntad política de los Estados el atender e implementar estos principios.

El segundo tipo, y tal vez el más evidente, de fuente creadora de normas internacionales por las OII son las normas prescriptivas. Se entiende por éstas, normas autoritarias o consuetudinarias que deben ser seguidas y

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 86-87.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 88

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>15</sup> O. Casanovas, y A. J. Rodrigo, *Casos y Textos de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 2005, p. 831.

<sup>16</sup> C.C. Joyner, *op. cit.*, p. 104.

cuya infracción no supone sólo una ofensa a la OII de la que emanó la norma sino que se interpreta como un desplante a la sociedad internacional como un todo.<sup>17</sup> Estas normas en algunos casos pueden acompañarse de sanciones. Sobrino Heredia describe estos actos como “decisiones”, actos de naturaleza legislativa o cuasilegislativa, con un grado cierto de fuerza obligatoria en función del sistema de la OII para adoptar acuerdos.<sup>18</sup> Divide tales resoluciones entre aquellas que tienen un carácter individual y aquellas otras con carácter general en función del destinatario y entre las decisiones de resultado o de comportamiento. Con menos valor impositivo estarían las recomendaciones, entendidas como invitaciones por parte de un órgano de una OII a tener, o no tener, un determinado comportamiento y cuya obligatoriedad depende de la aceptación por parte del Estado.<sup>19</sup>

En tercer lugar, existe otra forma de creación de normas por parte de las OII, y es su función como fuente de derecho interno. Así, pueden gestionar o supervisar la gestión de asuntos internacionales, regulando las operaciones de las OII, las formas procedimentales de funcionamiento interno y las decisiones judiciales relevantes<sup>20</sup>. Esta competencia normativa interna<sup>21</sup> de las OII supone, en realidad, un tipo particular de Derecho internacional puesto que afecta y obliga a los Estados en sus modos de funcionamiento en el ámbito interno de la institución, tiene fuerza obligatoria e incluso, en algunos casos, tribunales internos que evalúen el cumplimiento el mismo, pero no está estructurado con una función externa a la propia organización. Para Sobrino Heredia, los destinatarios del derecho interno son principalmente las propias OII y los Estados miembros aunque también determinados individuos afectados directamente por la institución, (funcionarios, cargos, etc.) así como personas físicas y jurídicas. La actividad normativa interna de las OII es muy importante y “puede manifestarse por medios de actos que no son, en principio jurídicamente vinculantes, o bien a través de actos jurídicos obligatorios”.<sup>22</sup>

Además de los tres tipos de normas que emanan de las OII y que demuestran la autoridad de éstas es fundamental subrayar el papel de referente moral y estratégico que estas instituciones tienen, y lo que esto

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>18</sup> J. M. Sobrino Heredia, *op. cit.*, p. 140.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 139.

<sup>20</sup> C.C. Joyner, *op. cit.*, p. 87.

<sup>21</sup> J. M. Sobrino Heredia, *op. cit.*, p. 136.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 137.

supone como refuerzo a sus capacidades impositivas estrictamente legales. De esta forma, incluso aquellas disposiciones de una OII que no tienen un claro desarrollo obligatorio y que, por lo tanto, puede verse reducido a mera declaración de intenciones, pueden ver paliada su reducida fuerza obligatoria por el empuje social de una medida aprobada mayoritariamente.<sup>23</sup> De la misma manera, es preciso señalar que la actividad de las OII y la aprobación de decisiones o recomendaciones son una fuente indispensable de formación de normas consuetudinarias de Derecho Internacional.<sup>24</sup> Incluso el desarrollo de una de las funciones principales de una OII como es la supervisión del cumplimiento de sus normas (vinculantes o no) suponen un nuevo ámbito de ejercicio de autoridad puesto que, aunque a menudo estos procedimientos no derivan en sanción,<sup>25</sup> la simple elaboración de un informe denunciando el incumplimiento implica cuestionamiento público a la postura oficial del Estado incumplidor.

## II. EL MODELO TEÓRICO: LA IDEA DE LEGITIMIDAD SOCIAL

### *A. La noción de legitimidad, necesaria para la consolidación de la autoridad*

Si, desde un punto de vista jurídico, no existe duda respecto al hecho de que las Organizaciones internacionales intergubernamentales disponen de autoridad para elaborar normas en el ámbito internacional, obligatorias o no, la fuerza de estas normas y de la propia institución emisora es menos evidente. Si esta obra tiene como objetivos genéricos la comprensión de la gobernanza internacional y la descripción del papel que juegan las OII, más concretamente pretende conocer cuál es el grado de autoridad política con la que se manejan. Esta obra parte de la premisa de que la autoridad necesita del reconocimiento de la legitimidad del emisor de normas para consolidarse. En consecuencia, se estudiará el proceso por el que una institución consolida su legitimidad, qué actores impulsan y otorgan esta legitimidad y cuál es el proceso analítico que debe seguir el investigador para una comprobación empírica.

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 139

<sup>24</sup> J. A. Pastor Ridruejo, *op. cit.*, p. 149.

<sup>25</sup> N. Blokker y S. Muller, "Towards more effective supervision by International Organizations. A General Introduction", en N. Blokker y S. Muller (eds.), *Towards more effective supervision by International Organizations*, Norwell, Nijhoff Publishers, 1994, p. 2.

En efecto, las autoridades públicas necesitan obviamente de un ámbito competencial que sustente su labor normativa y, sin embargo, esto no es suficiente para que las normas y leyes emitidas tengan un efecto directo sobre los destinatarios. Una autoridad política, para ser eficaz, necesita del reconocimiento de los sujetos receptores de su cualidad de autoridad y este reconocimiento es lo que se conoce como legitimidad.

Así, el concepto de legitimidad, originalmente destinado a configurar la potestad del Estado para crear normas e imponerlas, se refiere en último término a la cualidad de una autoridad para ser reconocida como tal y, por lo tanto, implica una predisposición al cumplimiento de las normas que ésta emita. Esta predisposición se fundamenta en la creencia de que la norma debe ser obedecida.<sup>26</sup> Evidentemente, y como se comprobará, esta predisposición y esta creencia son criterios subjetivos, fundados sobre cuestiones materiales pero condicionados por la percepción del actor legitimante sobre criterios ideales<sup>27</sup>, sus valores, expectativas y comprensión propia de la realidad.

Esta investigación se construye sobre las premisas de la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales y, por tanto, asume una cierta subjetividad por parte del investigador. Paralelamente, utiliza las herramientas más importantes del Derecho internacional público dado que el objeto de estudio es analizado por ambas disciplinas. Las nociones teóricas y metodologías propuestas en la misma tienen como objetivo formular una comprensión tal del objeto de estudio que, cualquier otro investigador/a, con los mismos datos y consideraciones teóricas, llegue a la misma conclusión. En definitiva, tal y como se demostrará, la noción de legitimidad con la que se trabajará se encarna en el ámbito ideal y no material de las relaciones internacionales<sup>28</sup>, se produce en procesos de señalización, interpretación y respuesta entre los actores sociales que desembocan en “significados intersubjetivos”<sup>29</sup> y se materializan en unas

---

<sup>26</sup>Ver: I. Hurd, “Legitimacy and Authority in International Politics”, *International Organization*, Vol. 53, 1999, pp. 381; I. Miyaoka, *Legitimacy in International Society. Japan's reaction to global wildlife preservation*, New York, Palgrave MacMillan, 2004;

<sup>27</sup> C. Reus-Smit, “International Crises of Legitimacy”, *International Politics*, nº 44, 2007, pp. 162-163.

<sup>28</sup> B. Frederking, *The United States and the Security Council*, Oxon, Routledge, 2007, p. 5.

<sup>29</sup> A. Wendt, “La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nº 1, marzo 2005, p. 15.

dinámicas de reconocimiento mutuo<sup>30</sup> entre los actores que permiten que la relación social funcione. De la misma manera, los criterios sobre los que los actores trabajan y manifiestan percepciones subjetivas son, en la mayoría de los casos, criterios y condiciones jurídicas y, por lo tanto, objetivas. La suma de ambas perspectivas dará lugar a un conocimiento holístico del objeto de estudio.

#### B. *La legitimidad social de las Organizaciones internacionales*

El fortalecimiento o debilitamiento de la imagen de legitimidad de una autoridad condiciona su viabilidad como fuente emisora de normas y valores. De esta manera, el estudio de la legitimidad de las Organizaciones internacionales es preciso dada la relevancia que han adoptado en los últimos tiempos. Sin embargo, las instituciones internacionales, debido a su particular configuración, no pueden ser analizadas con herramientas análogas a la de los Estados. Por esta razón, la perspectiva y la noción de legitimidad con la que se trabajará será específica.

En efecto, las Organizaciones internacionales no son sujetos políticos como los Estados. No están sujetos a territorialidad concreta, sus competencias no están cerradas y chocan frecuentemente, además, con las de los Estados, no disponen de una noción legitimante en sí misma como la soberanía, no disponen del monopolio de la fuerza y no tienen un cuerpo ciudadano propio que evalúe directamente sus acciones. Las Organizaciones internacionales, en cambio, son “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 jurídica distinta a la de sus miembros”<sup>31</sup>.

De esta forma, las instituciones internacionales se han constituido como actores particulares de la sociedad y también del Derecho internacionales y esta particularidad, como no podía ser de otra forma, afecta a su proceso de legitimación. Creadas por los Estados, su actividad normativa y simbólica se dirige especialmente a éstos. Sin embargo, su actividad afecta a la vida de la ciudadanía de los Estados miembros y, precisamente por esto, ésta se organiza para influir en la institución. La

---

<sup>30</sup> J.G. Ruggie, *Constructing the world polity: Essays on international institutionalization*, New York, Routledge, 1998, p. 20.

<sup>31</sup> M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 14ª ed., 2007, p. 43.

incorporación de la perspectiva ciudadana a los estudios de legitimidad es crucial para la noción que aquí se propondrá: la legitimidad social.

La legitimidad de las Organizaciones internacionales se forma en el interior de la relación social que conforman con los otros sujetos de la comunidad política global<sup>32</sup> que juntos constituyen, los Estados y la ciudadanía. Esta comunidad política triangular<sup>33</sup> configura el ámbito social donde los actores se relacionan, se conocen y se comunican. La comunidad implica que los actores se reconocen como tal y comparten unos valores comunes sobre los que gira la relación. Supone que los actores aceptan e interiorizan una determinada estructura<sup>34</sup> y, también, que son capaces de reconfigurarla constantemente<sup>35</sup> en función de sus procesos dialécticos.

Por tanto, la noción de legitimidad social implicará el reconocimiento mutuo de la autoridad de las instituciones internacionales; reconocimiento que dependerá del examen de legitimidad que los actores, Estados y ciudadanía, realizan constantemente en base a los valores, principios y expectativas con los que se creó originariamente la comunidad. El resultado de este análisis de la legitimidad, dado que ésta es una percepción social, no dependerá tanto de la materialización de los criterios por los que ésta es juzgada sino de la impresión que éstos se lleven y formulen en sus prácticas dialécticas. En efecto, la actividad dialéctica conforma ese significado social sobre lo que la autoridad significa para los actores. Este proceso es susceptible de ser estudiado con el fin de conocer qué elementos distorsionan la percepción legítima de una OII.

Así, la noción de legitimidad social de una Organización internacional representa una característica no material con capacidad de impulsar el cumplimiento; implica el reconocimiento de una autoridad; y se funda en las percepciones subjetivas de los otros actores de la comunidad política que juntos han creado, Estados y ciudadanía, sobre los tres criterios que describen el comportamiento de la OII: los valores morales, el principio de legalidad y la efectividad.

---

<sup>32</sup> R.A. Payne, y N.H. Samhat, *Democratizing global politics*, Albany, State University of New York Press, 2004, p. 27.

<sup>33</sup> J. Steffek, "Legitimacy in International Relations. From State Compliance to Citizen Consensus", en Hurrelman, A., Schneider, S. y Steffek, J., (eds.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, New York, Palgrave, 2007, p. 189.

<sup>34</sup> I. Clark, *Legitimacy in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 38.

<sup>35</sup> A. Linklater, *Transformations of political community*, Londres, Polity Press, 1998, pp. 18-20.

### C. Metodología de los estudios de caso

Dado que la perspectiva con la que se va a realizar el estudio desemboca en la conformación y definición de una noción de legitimidad propia para las Organizaciones internacionales, la legitimidad social, esta investigación proveerá, a su vez, un esquema metodológico apropiado para la materialización de los diferentes estudios de caso.

En efecto, la noción de legitimidad social se basa en la consolidación de una percepción subjetiva por parte de los actores legitimantes, todos ellos miembros de la comunidad política en torno a la institución. Pues bien, para construir un esquema metodológico se estudia el proceso de surgimiento de la legitimidad social. Así se define cómo se procede al estudio de las percepciones de los actores. En este sentido, se realiza una descripción de qué elementos son los más relevantes para que un actor legitimante puede considerar que la institución es legítima. Estos elementos que se denominarán objetivos y que comprenden los valores morales comunes, el principio de legalidad y la efectividad de la institución, suponen la consolidación del comportamiento esperado. El examen sobre estos criterios es puramente subjetivo por parte de los actores y las conclusiones no dependerán directamente del cumplimiento efectivo. Esta es una característica básica de esta aproximación a la noción de legitimidad puesto que no descansa en la realización o cumplimentación de criterios o características sino, únicamente, de la percepción, errónea o acertada, de los actores. El desarrollo de la metodología empírica concreta que se entiende por ciudadanía como actor legitimante y procede a la concreción de la labor de los Estados en el proceso de legitimación.

Por último, la metodología constituida para la realización de los estudios empíricos descansa sobre las técnicas de análisis de discursos. Esta parte de la obra parte de varias premisas: que las identidades sociales y las imágenes de la realidad surgen de la interrelación entre los actores de un grupo social; que la capacidad del diálogo y la relación social de crear significados intersubjetivos es relevante para constitución de la legitimidad social; por último, que éstas afirmaciones pueden ser estudiadas por un

análisis de la producción discursiva de los actores relevantes de la relación social.<sup>36</sup>

Tanto el marco teórico como el esquema metodológico que aquí se van a proponer tienen diferentes virtualidades. Por una parte, implicarán la comprensión de la Organización internacional en su conjunto, descartando visiones reduccionistas e incorporando las visiones de los actores con los que se relaciona. Por otra parte, desembocan en la formulación de una noción de legitimidad que permite la reflexión sobre un elemento clave de la consolidación del poder, la autoridad, describe el proceso de creación de ésta y maneja con habilidad su volubilidad. Asimismo, una noción bien fundamentada deberá permitir la consolidación de unos estudios que ofrezcan resultados concretos a los investigadores de este campo de la disciplina, analizarlos y compararlos.

El modelo teórico, precisamente por la perspectiva social adoptada, puede que ofrezca también dificultades a la hora de analizar los datos para su análisis o incluso para localizarlos. Asimismo, y debido a la subjetividad de la noción de legitimidad social que se presentará, ésta será cambiante y podría provocar complicaciones en posteriores estudios. Sin embargo, este es un desafío que debe ser superado, en primer lugar, en esta tesis doctoral.

### III. PLAN DE LA OBRA

La investigación que aquí se presenta, la configuración y descripción del proceso por el que una Organización internacional es considerada más o menos legítima, se ha dividido en tres partes.

La primera parte, denominada *La noción de legitimidad en las Ciencias Sociales y Jurídicas*, implica un estudio en profundidad de las diferentes perspectivas que las variadas disciplinas de las Ciencias Sociales han adoptado respecto a la cuestión de la legitimidad.

En el *capítulo primero*, se realiza una revisión de los orígenes de la noción de legitimidad, centrados en la legitimidad del Estado y en la justificación de la existencia de la autoridad estatal.<sup>37</sup> Se propone un breve

---

<sup>36</sup> Ver, por ejemplo: L. Philips, y M.W. Joergensen, *Discourse Analysis as Theory and Method*, London, SAGE, 2002; L. Hansen, *Security as practice. Discourse Analysis and the Bosnian war*, Oxoon, Routledge, 2006; B. Buzan, O. Waever y J. de Wilde, *Security. A new framework for analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.

acercamiento a las definiciones e interpretaciones, aún hoy excepcionalmente vigentes, de autores como Weber, Hobbes o Rousseau. Como se verá, cuatro son los criterios que las diferentes visiones de la Filosofía Política exponen como ejes de la legitimidad de la autoridad del Estado, a saber, el respeto a la legalidad, tanto desde la óptica de reconocimiento del origen de la misma<sup>38</sup>, el justo título, como al respeto a los procedimientos previstos<sup>39</sup>; la unificación del cuerpo político en torno a unos valores morales que sustentan la propia necesidad de un proyecto político común<sup>40</sup>; la existencia de mecanismos que fuercen el cumplimiento de las normas impuestas por el Estado, instrumentos que pueden ser violentos si bien esta cualidad es monopolizada por el Estado<sup>41</sup>; la efectividad, característica desarrolladora de la utilidad del entramado estatal puesto que la falta de esta cualidad descompone el resto al no tener recorrido instituciones inútiles y legítimas.<sup>42</sup>

El *capítulo segundo* se concentra en los estudios que los autores internacionalistas han realizado sobre la cuestión, con aportaciones fundamentales que serán incorporadas al marco teórico pero con un muy diversificado centro de atención en tanto en cuanto unos autores estudian la legitimidad de la propia sociedad internacional mientras que otros se centran en la legitimidad para ser actor de ésta. Estas mismas fuentes incorporan al objeto de estudio la importancia de no centrar en el Estado la vida social de la Organización internacional.

El *capítulo tercero* de la obra, recorre los requisitos que los juristas internacionalistas proponen para la consolidación de la legitimidad en el ámbito internacional y que serán de gran utilidad para la enumeración y comprensión de los elementos objetivos de análisis de la legitimidad. Si bien con diferentes aproximaciones, los juristas internacionalistas aportan

---

<sup>38</sup> Se han estudiado diferentes interpretaciones de esta cualidad, fundamentalmente: J.J. Rousseau, *Du contrat social*, Paris, Flammarion, 2001 y T. Hobbes, *Leviatán*, Móstoles, Editora Nacional, 1983.

<sup>39</sup> M. Weber, *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979,

<sup>40</sup> J. Habermas, *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, Madrid, Ediciones Cátedra, 1999.

<sup>41</sup> H. Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

<sup>42</sup> Ver: T. Hobbes, *op. cit.*; M. Weber, *op. cit.*; J. Habermas, *op. Cit.* y N. Bobbio, "Sur le principe de légitimité" en VV.AA., *L'idée de légitimité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1967,

reflexiones al debate sobre la capacidad de los procedimientos legales para conformar instituciones y normas legítimas<sup>43</sup>

La parte segunda de esta investigación tiene por objeto la elaboración del *Marco teórico y metodológico*, está constituida por tres capítulos y constituye la parte central de esta obra.

En efecto, a lo largo de esta parte, iniciada en el *capítulo cuarto*, se constata la imposibilidad de la analogía con la legitimidad estatal y se estudian las principales aportaciones realizadas sobre el objeto de estudio principal de este estudio. En primer lugar, se plantea la cuestión de quiénes son los sujetos legitimantes de las OII, sólo los Estados miembros o también la sociedad civil global.<sup>44</sup> Entendida la legitimidad de las OII como básica para su supervivencia y garantía de unas relaciones internacionales más cooperativas y menos conflictivas<sup>45</sup>, las diferentes aportaciones sobre la cuestión se sustentan, en general, en la condición de “justificación moral”<sup>46</sup> de las instituciones, sobre la base de valores y objetivos comunes y posibles.<sup>47</sup>

Como se ve, la obra va configurando la noción de legitimidad social que será presentada, definida y desarrollada en el *capítulo quinto*. La noción de legitimidad social ofrece una perspectiva holística de la realidad y la vida social de una OII, así como del proceso de consolidación de su autoridad.

Como se ha avanzado anteriormente, esta novedosa perspectiva se ha consolidado con la formulación de la metodología que permite, por un lado, poner a prueba la propia noción teórica y pretende, por otro lado, ofrecer a la comunidad científica nuevas herramientas de estudio de la vida social y el poder de las Organizaciones internacionales. Este desarrollo se reproduce en el *capítulo sexto* de esta tesis doctoral.

---

<sup>43</sup> T. Franck, *The power of legitimacy among nations*, Nueva York, Oxford University Press, 1990, p. 49.

<sup>44</sup> G.C.A. Junne, “International organizations in a period of globalization: new (problems of) legitimacy” en J.M. Coicaud, y V. Heiskanen, *The legitimacy of International Organizations*, New York, United Nations University Press, 2001, pp. 191-193.

<sup>45</sup> J.M. Coicaud, “Reflexiones sobre las organizaciones internacionales y la legitimidad internacional: limitaciones, patologías y posibilidades”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 170, 2001, pp. 33-35.

<sup>46</sup> A. Buchanan, y R.O. Keohane, “The legitimacy of global governance institutions”, *Ethics and International Affairs*, vol. 20, nº 4, 2006, p. 411.

<sup>47</sup> J. Steffek, “The legitimation of international governance: a discourse approach”, *European Journal of International Relations*, Vol. 9, nº 2, 2003, pp. 263-266 y J.M. Coicaud, “International Organizations, the evolution of international politics, and legitimacy” en J.M. Coicaud, y V. Heiskanen, *The legitimacy of International Organizations*, New York, United Nations University Press, 2001, pp. 519-523.

La parte tercera de esta obra la constituyen los *Estudios de caso*, los cuatro análisis empíricos sobre la legitimidad social de otras tantas Organizaciones internacionales. Así, en aplicación del esquema metodológico propuesto se examinarán los discursos que los actores legitimantes produzcan, en un marco temporal prefijado, sobre las siguientes OII: la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, La Organización Internacional del Trabajo y la Organización Aérea Civil Internacional. Para la elaboración de estos estudios empíricos se utilizarán tanto las fuentes bibliográficas y académicas principales sobre cada una de las instituciones, así como los textos jurídicos más relevantes. Sin embargo, y dado que se procede también a un análisis de discursos, se utilizan numerosas fuentes primarias, discursos y documentos oficiales de Estados y organizaciones internacionales así como discursos y manifestaciones públicas de diferentes representantes de la sociedad civil global.

Estas cuatro organizaciones, universales pero con muy diferente ámbito competencial y estructura interna deben servir para poner a prueba los marcos teóricos y metodológicos, realizar una comparativa de resultados para conocer el grado de legitimidad e indicar las primeras conclusiones respecto a la propia legitimidad de las instituciones estudiadas.

Las conclusiones con las que finalizará este estudio versarán, en primer lugar, sobre las aportaciones que los diferentes estudios de caso ofrecen al investigador. De esta forma, habrá sido posible dilucidar una serie de conclusiones provisionales de cada uno de los estudios de caso que, al realizar una comparativa, produzcan resultados relevantes para la noción de legitimidad social y para la comprensión de la legitimidad de las OII estudiadas. Así, las conclusiones más relevantes se realizarán sobre el propio rendimiento y utilidad de la noción de legitimidad social y del esquema metodológico. Por último y a la vista de lo anterior, se podrá dilucidar el desarrollo que deberá seguir la profundización en el estudio de la legitimidad social de las Organizaciones internacionales intergubernamentales.

## ***PARTE PRIMERA***

---

*La noción de legitimidad en las Ciencias  
Sociales*



---

## CAPÍTULO I

### LA NOCIÓN DE LEGITIMIDAD EN LA FILOSOFÍA POLÍTICA Y EN LA TEORÍA DEL ESTADO

---

La perspectiva de la Filosofía Política y la Teoría del Estado en referencia a la noción de legitimidad es, sin lugar a dudas, la base teórica sobre la que, como se verá, se han construido a lo largo del tiempo las diferentes definiciones y comprensiones de la noción de legitimidad. La búsqueda de una noción útil para el estudio de las Organizaciones internacionales implica la profundización en las diferentes aproximaciones doctrinales sobre la cuestión.

El concepto de legitimidad sobre el que se trabaja es el referido a entidades políticas, a instituciones creadas para ordenar las relaciones sociales de los grupos, de las comunidades políticas. Como gran estructura política de organización social, el Estado se impone como primer escalón en la construcción de la noción de legitimidad que se busca y, por lo tanto, es necesario realizar un análisis de este concepto aplicable a la institución estatal para comprobar posteriormente la viabilidad de una analogía con las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales.

La figura de la legitimidad se refiere a la autoridad, al poder, al título para ejercerlo, al modo en que se hace y al fin al que se destina. Su

conceptualización se basa en la Historia de las sociedades políticas y de las teorías políticas, en la Sociología desde luego, y es un ámbito de debate metalingüístico. Como punto de partida del estudio se considerará que la legitimidad del Estado, de su capacidad, es el eje de su existencia, de su fuerza y su capacidad de actuar. En este sentido, la afirmación de Heller subraya que “en cuanto se pierde la fe en la legitimidad de la existencia del Estado como institución puede estimarse que ha llegado su fin”<sup>1</sup>. Afirmación probablemente extensible a las Organizaciones Internacionales.

El ámbito de análisis y las respuestas buscadas responden concretamente a la justificación de la coerción política en el Estado y la búsqueda del mecanismo que divide a los individuos entre gobernados y gobernantes<sup>2</sup>. Las razones que explican este fenómeno se resumen en parte en la definición que hace Dworkin: “un Estado se legitima cuando su estructura constitucional y sus prácticas son tales que sus ciudadanos tienen la obligación general de acatar las decisiones políticas que tratan de imponer sus deberes”<sup>3</sup>.

Esta definición es atractiva y fundamentalmente útil desde un punto de vista analítico puesto que plantea la mayoría de las características que son claves y que la Teoría del Estado y la Filosofía Política han formulado al analizar la legitimidad del Estado<sup>4</sup>. De esta forma, no se limita a centrar el origen de la legitimidad de la institución estatal en las normas jurídicas, puesto que aunque esto es una parte esencial de su configuración, no puede llenar completamente el ámbito que abarca el principio de legitimidad.

---

<sup>1</sup> H. Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 235.

<sup>2</sup> R. M. Dworkin, “Obligations of Community” en J. Raz (ed.), *Authority*, Oxford, Blackwell, 1990, p. 218.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 219. Todas las citas literales de la obra, en caso de no ser en castellano originalmente, han sido traducidas por el autor.

<sup>4</sup> En el análisis de las fuentes de legitimidad del Estado planteado desde el punto de vista de la Filosofía Política, se ha descartado la Teoría Marxista al entender que esta visión no plantea elementos de legitimidad del ente estatal sino que, al contrario, considera que éste colabora con las fuerzas burguesas y del capital en contra de los intereses de la clase proletaria. Así, para Engels, el Estado aunque creado para evitar el enfrentamiento entre clases utiliza sus medios siempre en interés de la clase burguesa (F. Engels, *El origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado*, Madrid, Editorial Ayuso, 1972, p. 175); en opinión de Karl Marx, la falta de legitimidad del Estado no es originaria sino que viene de su incapacidad para modificar la realidad ya que “si el Estado quisiera abolir el interés privado, que limita totalmente su capacidad de actuar, en pos del interés público en realidad se aboliría a sí mismo porque nace de la contradicción entre estos dos intereses”, el público y el privado (K. Marx, “Critical...Notes on...Social Reform” en W. Connolly (ed.), *Legitimacy and the state*, New York, New York University Press, 1984, p. 27)

El Derecho no puede cerrar el debate sobre el origen de la autoridad del Estado porque el fondo de la pregunta implícita que incluye la reflexión sobre la noción de legitimidad implica la búsqueda del derecho a ser fuente creadora de normas<sup>5</sup> y por lo tanto se busca ese plus que institucionaliza el propio Derecho.

Volviendo a la definición, se pueden encontrar en ella tres de las cuatro características que estructuran la legitimidad del Estado a la luz de las principales voces de la Filosofía del Estado. Por una parte, y como se ha mencionado anteriormente, la definición no descarta el principio de legalidad como fuente de legitimidad e incluso empieza a describirlo puesto que lo descompone en la necesidad de la existencia de una estructura constitucional y en el deber de asegurar unas prácticas acordes a la misma, exigiendo así el escrupuloso respeto a los procedimientos legales. De esta manera, se dibuja el primero de los aspectos de la legitimidad que en este capítulo se analizará en profundidad: el principio de legalidad.

La definición propuesta se refiere, en segundo lugar, a la “imposición de los deberes” y esta expresión refleja el convencimiento del autor de que no hay legitimidad, aún con el Derecho de nuestro lado, sin una capacidad de hacerlo efectivo que en la institución estatal se configura mediante el monopolio de la fuerza legítima.

La tercera característica, tal vez más controvertida y de difícil análisis empírico se refiere a “tener la obligación general de acatar las decisiones”. Este sentimiento, no necesariamente nacido del temor a la fuerza, estructura otro eje de la legitimidad y supone el convencimiento de la necesidad de acatar, de la obligación moral de hacerlo porque se asume la justicia inherente del órgano emisor de la norma, justicia basada en unos valores compartidos.

No obstante, este concepto de legitimidad del Estado olvida un cuarto eje igualmente importante y que se refiere a su efectividad. En efecto, el Estado sólo tiene sentido en cuanto es útil a los propósitos marcados originariamente y capaz de realizarlos y, por lo tanto, necesita de una cierta demostración de buen hacer para no perder legitimidad a ojos de sus súbditos.

A continuación se realizará un análisis de estos cuatro aspectos de la legitimidad del Estado de forma más particular. Sin embargo, es preciso

---

<sup>5</sup> G. E. M. Anscombe, “On the source of the authority of the state” en J. Raz (ed.), *op. cit.*, p. 147.

señalar que las cuatro dimensiones que se van a ver a continuación no son en absoluto aspectos estancos del concepto de legitimidad sino que, en un análisis empírico su relación será constate, entrelazándose y mezclándose. Ahora bien, desde un acercamiento académico es necesaria una descripción todo lo separada que sea posible para permitir despejar claramente cada una de las características de la legitimidad estatal.

## I. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El principio de legalidad se relaciona de manera automática con la cuestión de la legitimidad de un poder. Esto es así porque frecuentemente se hace un análisis en sentido contrario partiendo de la ilegitimidad, y un régimen político que carezca de sustento legal o no sea escrupuloso con los procedimientos establecidos es inmediatamente percibido como ilegítimo. Esta forma de acercarse a la cuestión será útil en el desarrollo de la misma ya que ayuda a despejar el entramado filosófico-normativo que supone subrayar las características de la legitimidad.

El principio de legalidad, entendido como la sujeción a unas reglas previas establecidas para crear normas por una autoridad competente, se relaciona directamente con la legitimidad puesto que cualquier autoridad necesita de un apoyo legal y constitucional, de una estructura jurídica que justifique y ordene su poder. Sin embargo, como afirma Heller, si el Estado basa su poder en mandar y ser obedecido, es la construcción de la idea de que el mandato está justificado el que garantiza su cumplimiento y construye su legitimidad.<sup>6</sup> La justificación de este mandato en términos de legalidad es lo que aquí se va a abordar sin dejar de subrayar la noción de construcción de ideas como base de la legitimidad puesto que es una aportación que será utilizada más ampliamente en la descripción del marco teórico del Capítulo V.

### A. *El procedimiento legitimante*

Tal vez el máximo exponente en la Teoría del Estado del principio de legalidad como elemento básico para su legitimidad sea Max Weber, ya que en su exposición de las fuentes de legitimidad de la dominación o autoridad analiza la tradición y la capacidad de convencer (carisma), pero

---

<sup>6</sup> H. Heller, *op. cit.*, p. 240

subraya que la creencia racional en la legalidad de los mandatos es la fuente necesaria para que el Estado subsista.<sup>7</sup>

El análisis de Weber es necesariamente más amplio y parte de la legitimidad de cualquier orden social, que se garantizará de forma íntima, con arreglo a creencias individuales, de tres formas (afectivamente, con carácter religioso o con arreglo a valores mantenidos de forma racional); o en otro caso, por la expectativa de determinadas consecuencias.<sup>8</sup>

El orden al que se refiere el sociólogo alemán se refiere a la institución que organiza las acciones sociales mediante una regla o conducta esperable cuya trasgresión es rechazable tanto desde el individuo mismo como por la sociedad. La diferencia entre la trasgresión que acarrea consecuencias por la probabilidad de la coacción y aquella que supone rechazo de la comunidad diferencia dos tipos de orden, diferencia el Derecho de la Convención.<sup>9</sup>

La función de los órdenes legítimos supone ordenar la vida de la comunidad y regular, por supuesto, la vulneración del orden. Supone crear mecanismos de dominación, entendida ésta como respeto a las instituciones, y no supone necesariamente, una restricción externa a la libertad individual. Para Weber, toda autoridad que ejerce dominación necesita, busca, legitimarse para garantizar su pervivencia y el cumplimiento de sus preceptos.<sup>10</sup> Como se ha comentado, describe tres tipos de dominación legítima: dominación de carácter tradicional, basada en la costumbre y los mandatos tradicionales para ejercer autoridad; dominación de carácter carismático, que obedece a personas o grupos idealizados; y por último la más importante, la dominación de carácter racional, que se basa en la creencia de ajuste a la legalidad de las disposiciones emitidas por la autoridad.

El ajuste a la dominación racional configura una parte sustancial del principio de legalidad puesto que otorga legitimidad al hecho de ser conforme a Derecho, a seguir el procedimiento previsto. Sin lugar a dudas, la necesidad de que cualquier normativa nazca en los estrechos márgenes de las estructuras legales es una condición básica de validez de la misma y, por lo tanto, afecta a su legitimidad.

---

<sup>7</sup> M. Weber, *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 172 y 1057.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p.27.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p.27.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 170.

Weber la define como “la creencia en la competencia objetiva fundada en reglas racionalmente creadas”<sup>11</sup> y construye de forma definitiva principios que sustentan las estructuras jurídicas y, por lo tanto, cualquier acción que imponga deberes no previstos, que cree situaciones no reguladas, no sustentadas en normas de carácter legal, supone carecer de legitimidad para forzar su aplicación.

En opinión de Norberto Bobbio, Weber argumenta la legitimidad de la autoridad en la legalidad del ejercicio del poder, legitimado simplemente por el hecho de ser legal<sup>12</sup> y construye de esta manera la teoría del Estado de Derecho. Ahora bien, como se verá más adelante, es necesario precisar que, aunque Weber fundamenta su teoría de legitimidad del Estado en el principio de legalidad, no separa ésta del monopolio de la fuerza por parte del Estado para garantizar el cumplimiento de lo dictado por éste. De hecho, en su definición de Estado moderno como “aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la coacción física legítima”<sup>13</sup> introduce como básico el principio de la legitimidad con otros paralelos en importancia como soberanía, fuerza física y territorialidad.

Analizada una de las bases del principio de legalidad, la creación de normas con arreglo al procedimiento marcado, es necesario remarcar que el principio de legalidad necesita de otro elemento, como es el título por el que se ostenta la autoridad. Si se ha señalado a Max Weber como el máximo exponente del principio de legalidad como elemento de legitimidad, no es menos cierto que la base de la argumentación sobre el origen de la autoridad se basa en las reflexiones de un autor anterior al sociólogo alemán, a Thomas Hobbes y a las cruciales aportaciones de Jean Jacques Rousseau.

### B. *El justo título*

En una definición algo confusa de sus aportaciones, Bobbio argumenta que para el autor inglés, el poder no debe legitimarse porque su mera existencia lo hace y no necesita del procedimiento para legitimarse.<sup>14</sup> Esta interpretación radicaliza, aún más a los ojos de lectores

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 1057.

<sup>12</sup> N. Bobbio, “Sur le principe de légitimité” en VV.AA., *L’idée de légitimité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1967, p.50.

<sup>13</sup> M. Weber, *op. cit.*, p. 1056.

<sup>14</sup> N. Bobbio, *op. cit.*, p. 51.

contemporáneos, las afirmaciones de Hobbes. El hecho de ser un monárquico evita que base sus argumentos en términos democratizadores de la legitimidad pero, en realidad, el fondo de sus teorías gira en torno al origen del poder y su justificación.

Para Hobbes, los derechos y facultades del destinatario del poder soberano (República en su terminología, Estado o gobierno en una más actual) derivan del pacto explícito realizado por los hombres para crear la institución.<sup>15</sup> De esta manera, legitima el título por el que se ejerce el poder, realiza la construcción de lo que luego conoceremos como estructura constitucional, otorga un poder al ciudadano como fuente originaria de legitimidad que la cede al Estado, al soberano.

La legitimidad nace de “un pacto de un hombre con cada hombre” para renunciar a gobernarse y “ceder ese derecho a un hombre o una asamblea de hombres”<sup>16</sup>. La diferencia entre el pacto que expresa Hobbes con otros expresados más adelante por autores como Rousseau es que, para el autor inglés, el pacto es exclusivamente entre los hombres para ceder el poder al soberano, que no pacta nada y nada debe. Sociedad, gobierno y Estado son en términos hobbesianos conceptos análogos porque no existe sociedad ni Estado sin una cabeza visible y pensante que domine a los demás<sup>17</sup>. De esta manera, la configuración del título por el que se ostenta la autoridad queda clara, el pacto de los hombres para ser dirigidos. Por lo tanto, para Hobbes es evidente que desde ese momento el poder soberano es intocable y su comportamiento deberá ser entendido como la expresión del comportamiento de la unión de los hombres que componen la República y, de esta manera, no podrá ser reclamado ante la justicia ni ser castigado por sus súbditos<sup>18</sup>.

En opinión de Rousseau, sin embargo, la fuente de autoridad es igualmente el hombre, los ciudadanos, puesto que todos ellos representan la soberanía si bien esta cualidad es imprescriptible y no existe la posterior desligazón que Hobbes había planteado. El contrato social de Rousseau supone “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sin embargo más que así mismo y

<sup>15</sup> T. Hobbes, *Leviatán*, Móstoles, Editora Nacional, 1983, p. 269.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p.267.

<sup>17</sup> G. H. Sabine, *Historia de la teoría política*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 363.

<sup>18</sup> T. Hobbes, *op. cit.*, pp. 269-275.

permanezca tan libre como previamente”<sup>19</sup>. De esta forma, la autoridad entendida como soberanía sigue en manos del pueblo pero la autoridad entendida como fuerza ejecutiva para el mantenimiento de la libertad civil y política queda en manos de un intermediario, el gobierno.<sup>20</sup> Así ha justificado Rousseau la legitimidad del gobierno para dar órdenes, condición que emana del soberano que le permite mandar sobre el pueblo y que, bajo esta perspectiva, resulta en que “los ciudadanos son soberanos por un lado y sujetos por el otro”.<sup>21</sup>

Así, es posible concluir que tanto Hobbes como Rousseau interpretan el título como un elemento de nacimiento de legitimidad y, contrariamente a lo afirmado por Bobbio, supone un eje de la legitimidad para disponer de poder, supone el aspecto de la autoridad que explica en base a qué se dispone de ésta.<sup>22</sup>

Max Weber, Thomas Hobbes y Jean-Jacques Rousseau como pensadores clave, dilucidaron dos elementos básicos para un ejercicio legítimo de la autoridad política, disponer de un título para ejercerla y realizarlo de forma consecuente con el ordenamiento. Estos dos pilares son hoy aplicables aún a la legitimidad del Estado y deben estar presentes en cualquier análisis de la legitimidad legal de un orden político.

### C. El paralelismo entre legalidad y legitimidad

En una visión paralela de la legalidad y la legitimidad, Norberto Bobbio los configura como elementos básicos de la atribución del poder y considera que la legitimidad se refiere a “la calidad del título de poder” y la legalidad “a la calidad del ejercicio del mismo”<sup>23</sup>. Disocia de esta manera los principios enumerados anteriormente como sustanciales del principio de legalidad para elevarlos como caminos confluyentes pero diferenciados que construyen la gestión de la autoridad.

Afirma que “para el soberano la legitimidad funda su derecho y la legalidad sus obligaciones, mientras que para el individuo al contrario, la legitimidad del poder es el fundamento de su deber de obediencia y la

<sup>19</sup> J.J. Rousseau, *Du contrat social*, Paris, Flammarion, 2001, p. 56.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 96.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>22</sup> J. H. Schaar, “Legitimacy in the modern state” en W. Connolly (ed.), *op. cit.*, p. 109.

<sup>23</sup> N. Bobbio, *op. cit.*, p. 49.

legalidad del poder es la garantía principal de que su derecho no va a ser oprimido.”<sup>24</sup>

La discrepancia con el análisis aquí realizado es fundamentalmente lingüística, puesto que lo que Bobbio define como legitimidad se define desde el punto de vista de la investigación, como la justificación del título por el que se ejerce el poder. Así, la noción de legitimidad incluye también esta interpretación pero no de forma exclusiva puesto que el concepto de legitimidad es fundamentalmente multifacético. Sin embargo, la aportación de esta reflexión del investigador italiano refleja claramente las funciones de los ejes que definen el principio de legalidad.

*D. Los desarrollos posteriores del concepto: la creación de estructuras que garanticen la justicia*

Algunos desarrollos posteriores del principio de legalidad relacionado con el de legitimidad incluyen entre sus elementos básicos la creación de estructuras que garanticen la justicia en la aplicación de las normas, que controlen al individuo y también al poder. En realidad, estos planteamientos nacen de las premisas anteriormente explicadas y no suponen sino la exigencia de respeto a las dos características principales del principio de legalidad.

Para Anscombe, la diferencia entre un gobierno con autoridad legítima y una autoridad forzosa es la unión entre gobierno y administración de justicia<sup>25</sup>. Para Hermann Heller la legitimidad ligada al principio de legalidad es sólo cierta en un Estado con división de poderes que garanticen la seguridad jurídica.<sup>26</sup>

La administración de justicia, el control de la efectividad de los dos pilares antes citados, suponen la garantía de que la legitimidad originaria existe o se mantiene y de que los procedimientos de adopción de normas están siendo respetados. Como se ha planteado, estas nuevas propuestas complementan el principio de legalidad respecto a la legitimidad, aunque de forma dependiente a éste puesto que requiere de la existencia previa de los otros dos elementos antes descritos.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p.49

<sup>25</sup> G. E. M. Anscombe, *op. cit.*, p. 171.

<sup>26</sup> H. Heller, *op. cit.*, p. 239.

Se ha hecho, por tanto, un análisis tentativo del primero de los requisitos que configuran la legitimidad del Estado realizando, de forma en ocasiones un tanto forzada, una división de ámbitos que frecuentemente van unidos, tales como el principio de legalidad y el uso legítimo de la fuerza. Es el momento de analizar esta segunda característica.

## II. EL MONOPOLIO DEL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA

El uso de la fuerza por parte del Estado, por parte del poder, es una de sus atribuciones más características como ente político y su monopolio configura de alguna manera un eje sobre el que se apoyan otros aspectos de la legitimidad del Estado.

El uso de la fuerza por parte del Estado sólo se puede delimitar de forma separada al principio de legalidad desde un punto de vista puramente analítico puesto que, como fuente de legitimidad, uno y otro deben ir unidos. No es legítimo el uso de la fuerza sin respeto al principio de legalidad pero tampoco es frecuente que éste pueda imponerse si no dispone de este elemento de coacción.

### A. *La fuerza bruta controlada por el soberano*

El motivo que argumentaba Hobbes para el pacto fundacional de la República era la unión de voluntades individuales para excluir la violencia de las relaciones entre individuos creando “una persona cuyos actos ha asumido como autora una gran multitud” que, por pactos mutuos, pueda usar la fuerza y los medios según considere oportuno con el fin conseguir la paz y la defensa común<sup>27</sup>. De esta manera, Hobbes argumenta la necesidad del Estado por el bien común y el correlativo traspaso del poder de utilización de la fuerza para lograrlo. El fin de justicia y seguridad para todos justifica el derecho del Estado, del soberano para utilizar la fuerza.

El ser humano para Hobbes no puede superar su instinto depredador y necesita del miedo al castigo de la autoridad si incumple el pacto.<sup>28</sup> Bajo la filosofía de Hobbes, el monopolio de la fuerza por parte del gobernante no supone problema alguno porque no confía en el ser humano y sí lo hace en la capacidad del soberano para elegir el camino correcto.

<sup>27</sup> T. Hobbes, *op. cit.*, pp. 263-269.

<sup>28</sup> G. H. Sabine, *op. cit.*, p. 362.

Sin embargo, la búsqueda de la justicia como justificación del uso de la violencia por parte del Estado no satisface a muchos. En este sentido, Anscombe advierte de que la justificación del monopolio de la fuerza y la amenaza de la violencia “institucional” para garantizar la justicia es un argumento vacío si no se define previamente qué entendemos por justicia.<sup>29</sup>

En realidad, este escepticismo está bien fundamentado puesto que lo que para Hobbes suponía prácticamente la infalibilidad de los soberanos, actualmente es una puerta abierta a la arbitrariedad. De esta manera, el uso de la violencia por parte del Estado debe relacionarse con el principio de legalidad pero en su totalidad y no sólo haciendo referencia al título por el que se ejerce autoridad. Asimismo, las alusiones al concepto de justicia nos adelantan además la argumentación del tercer pilar en el que se basa la legitimidad del Estado que se tratará más adelante, los valores morales.

#### *B. El uso de la fuerza controlada por la ley*

La necesaria relación entre el uso de la fuerza y el principio de legalidad se define cuando Max Weber afirma que el Estado se considera el único capacitado para monopolizar el uso legítimo de la fuerza basándose en el ordenamiento jurídico que impone bajo la amenaza de la fuerza<sup>30</sup>. En otras palabras, este argumento se basa en dos realidades paralelas en las que, por una parte, el Estado tiene la obligación y el derecho a imponer su normativa y el uso de la fuerza garantiza que este ordenamiento va a ser cumplido; y por otra, el ordenamiento garantiza que la fuerza se utilizará sólo bajo el procedimiento marcado.

De esta manera, la fuerza sirve como legitimadora del Estado porque se considera que no existe ente político que sea legítimo si no puede hacer cumplir sus disposiciones. No es el uso de la fuerza un objetivo, no supone un elemento de construcción de legitimidad, sino que actúa de aseguradora, de protección de la autoridad y de seguridad a los gobernados de qué normativa se va aplicar.

---

<sup>29</sup> G. E. M. Anscombe, *op. cit.*, p. 150.

<sup>30</sup> M. Weber, *op. cit.*, p. 663.

### C. La certidumbre del uso de la fuerza

Para Heller, en este sentido, “la certeza de cómo se aplicará el poder la da la utilización del poder autoritario”<sup>31</sup> y, por lo tanto, el Estado se justifica como institución porque es el que garantiza la certidumbre del sentido y de la ejecución del Derecho. Ahora bien, este poder, una vez más, sólo se puede ejercer si se dispone de manera efectiva del monopolio de la fuerza legítima, que a su vez garantiza el cumplimiento del Derecho.<sup>32</sup>

El monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado es uno de sus atributos básicos y es lo que le diferencia de otros entes o personas con autoridad, la capacidad de imponer por la fuerza con un poder coercitivo de corte institucional.<sup>33</sup>

Parece claro, en definitiva, que el Derecho en exclusiva del uso de la fuerza por parte del Estado es básico para garantizar la efectividad de las decisiones del poder legítimo y que, por lo tanto, esta característica se sumaría al principio de legalidad para construir el concepto de legitimidad relativo al Estado. Con dos apreciaciones sobre las que es preciso insistir: el derecho sobre el uso de la fuerza y el principio de legalidad no pueden entenderse separados en la práctica. Es la suma lo que legitima el poder. Separados, uno es arbitrario y peligroso y el otro puede ser inútil e inoperativo.

### III. LOS VALORES MORALES

El Estado, los gobiernos y la autoridad institucional son formas sociales y políticas creadas por el hombre para regular la vida en sociedad. La necesidad de estructurar de forma piramidal y con cierta estabilidad las relaciones dentro de los grupos se ha manifestado a lo largo de la Historia. Estas formas de organización precisan de algún aspecto suplementario a la necesidad de regular la convivencia mediante instrumentos jurídicos y represores. Necesitan el consenso mínimo necesario en cuanto a los objetivos de dicha organización. Este consenso mínimo es el que hace nacer el sentimiento de obligatoriedad independientemente de las posibles consecuencias nefastas del incumplimiento de la normativa, sea a causa de la

<sup>31</sup> H. Heller, *op. cit.*, p. 241

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 243

<sup>33</sup> G. E. M. Anscombe, *op. cit.*, p. 144.

represión o de la hostilidad de la comunidad. Las creaciones sociales respecto al objetivo de las instituciones comunes les confieren un grado de autoridad mayor que el principio de legalidad puesto que suponen una predisposición al cumplimiento relacionando la autoridad con elementos de justicia.

La necesidad de coordinación respecto a objetivos en el interior de las sociedades es ya citada en la teoría de Weber sobre la creación de un “orden legítimo”<sup>34</sup> e, incluso, en el origen del nacimiento de la República propuesto por Hobbes<sup>35</sup> para quien el objetivo de ésta era la unión de voluntades para excluir la violencia de las relaciones entre ciudadanos.

#### *A. Los valores morales como criterio de legitimidad*

Los valores morales como eje de la legitimidad del Estado suponen la unión de dos características bien diferenciadas. La construcción de unos principios basados en la visión de justicia que tienen los grupos sociales y la aceptación en base a estos principios de las decisiones que los órganos establecidos adopten.

##### 1. La justicia como resultado de la legalidad

La necesidad de unos criterios morales que legitimen las normas jurídicas la formula ya Habermas cuando critica por incompleta la teoría del poder racional de Max Weber acusándola de reducir la “creencia en la legitimidad a la creencia en la legalidad”<sup>36</sup>, al suponer que un orden cumple los requisitos de legitimidad al ajustarse al procedimiento normativo. Para el filósofo alemán, si bien la formalidad jurídica en los procesos de toma de decisiones y creación de normas es una indicación de legitimidad del sistema esto no es suficiente. En una escala superior al procedimiento formal han de existir unos criterios que legitimen el sistema en sí mismo<sup>37</sup>. Los criterios que propone Habermas<sup>38</sup> pueden reconocerse como valores o principios imperativos de forma no coactiva que, de necesitarse justificación,

---

<sup>34</sup> M. Weber, *op. cit.*, p. 25.

<sup>35</sup> T. Hobbes, *op. cit.*, p. 263.

<sup>36</sup> J. Habermas, *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, Madrid, Ediciones Cátedra, 1999, p. 165.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 169-170.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 171.

se efectuaría demostrando su justicia. De esta manera, se estructura un orden moral superior al Derecho que éste deberá interpretar y respetar a la hora de desarrollarse. La unión de la idea común de justicia con el principio de legalidad asegura una creación normativa acorde con los deseos de los receptores de ésta.

## 2. La moral no es derecho positivo

En este sentido, para Heller, la relación entre justicia y poder marca los elementos que crean la legitimidad ya que el “Estado está justificado en cuanto representa la organización necesaria para asegurar el Derecho”<sup>39</sup>, describiendo a éste como los principios morales de la sociedad. Tampoco se le escapa la contradicción entre la vaguedad de los términos justicia o valores morales con la precisión que la seguridad jurídica necesita en un sistema legal. Así, advierte que los preceptos morales convertidos en principios del Derecho no otorgan seguridad jurídica, no son un listado comprobable, ni suponen el sentido asumido que se aplicará a las diferentes fuentes normativas sino que suponen las directrices generales<sup>40</sup>. Esta matización supone separar claramente las funciones que tiene el derecho positivo de las que acarrear los valores comunes de una sociedad. Éstos suponen la delimitación ideal del margen de acción del Derecho cuya creación concreta corresponde a instituciones y gobernantes.

## 3. Los valores como pilares de la comunidad política

La falta de definición de los valores morales, intrínseca a su variabilidad interna, pueden estructurarse como criterio legitimador de forma negativa, como deslegitimador de un poder establecido en el caso de ataque a las reglas morales básicas de toda civilización.<sup>41</sup> Ahora bien, no es éste el único modo de percibir la fuerza de los valores de la comunidad y su presencia se deja notar en las formas de organización de las comunidades.

<sup>39</sup> H. Heller, *op. cit.*, p. 240.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 241.

<sup>41</sup> P. Bastid, “L’idée de légitimité” en VV.AA., *L’idée de... op. cit.*, p. 12.

Los valores en los que está fundamentada la legitimidad implican una cierta filosofía vital del individuo puesto que representa en último término las obligaciones morales que uno mismo se impone.<sup>42</sup>

La diferencia entre una comunidad política basada en valores con una que no lo hace es precisamente su grado de legitimidad, que aumentará en relación con la asunción de la comunidad de estar gobernada por principios comunes compartidos.<sup>43</sup>

Los valores morales entendidos así, como parte de la filosofía individual de cada miembro de la sociedad y como suma de éstos para crear unas normas que estructuren un sistema legítimo, tienen según Sergio Cotta una serie de condiciones y consecuencias psicológicas: a) Condiciones: Por un lado, la creencia en la capacidad de un sistema político para resolver los problemas de la comunidad en el interés de la propia comunidad y, por otro lado, la creencia en que el sistema tendrá gran aceptación; b) Consecuencias: Supone una actitud de confianza respecto a las instituciones basadas en estos principios morales.<sup>44</sup>

Las aportaciones del autor italiano cierran la primera parte de la aproximación a los valores morales como criterio de legitimidad en el que se ha visto que éstos suponen la configuración ideal de unos principios que se asemejan a las imágenes de justicia de las comunidades sociales. Asimismo, abren la segunda parte de la revisión de los valores.

*B. Los valores morales como fuente de apoyo popular de las instituciones.*

Como se ha dicho previamente, los valores morales no son sólo esta propuesta ideal sino que tienen consecuencias, ya observadas en el análisis de Sergio Cotta, expresadas en la conformidad de la opinión pública, en la predisposición a cumplir las obligaciones no por estar coaccionados sino porque realmente se considera un deber acorde con la visión individual y grupal del orden justo de las cosas.

El propio Paul Bastid incluye la aceptación pública del poder en su definición de la legitimidad al asegurar que, además del principio de

---

<sup>42</sup> R. Polin, "Analyse philosophique de l'idée de légitimité", en VV.AA., *L'idée de..., op. cit.*, p. 26.

<sup>43</sup> R. M. Dworkin, *op. cit.*, pp. 236-238.

<sup>44</sup> S. Cotta, "Eléments d'une phénoménologie de la légitimité", en VV.AA., *L'idée de..., op. cit.*, p. 77.

legalidad y de unos criterios morales, es necesario el apoyo popular.<sup>45</sup> Asegura incluso que la legitimidad depende de la aceptación de una determinada norma, ya que existen poderes que son considerados legítimos incluso cuando han perdido gran parte de su poder.<sup>46</sup> Es una afirmación un tanto exagerada porque, como se analizará más tarde, un poder no tiene legitimidad si no dispone de autoridad actual.

En cualquier caso, la necesidad de un apoyo popular a las instituciones creadas al albur de los valores morales es un elemento clave para afirmar la legitimidad de un poder. Para Raymond Polin, que define la legitimidad intrínseca como aquella que está fundada en valores y reconocida como tal por la opinión pública<sup>47</sup>, el asentimiento de ésta respecto a un poder sustituye la intimidación y convierte en sinónimos legal y legítimo.<sup>48</sup>

Discusiones terminológicas al margen, la fuerza moral que adopta el Estado al tener de su lado a la opinión pública no puede lograrse en exclusiva con un sistema constitucional y unas prácticas escrupulosas con los procedimientos aún con la amenaza de la utilización de la fuerza. La adhesión al sistema creado como reflejo de los valores comunitarios marca la mayor amplitud del concepto de legitimidad respecto al de legalidad.

Cotta argumenta que la estructura de la legitimidad se manifiesta precisamente mediante la adhesión de las comunidades sociales a una idea operativa entendida como los valores morales, y expresada esta adhesión hacia la organización que estructura la idea.<sup>49</sup> Rousseau justifica el nexo social sobre el que gira la comunidad política en la existencia de un interés común, entendido como un valor moral compartido, la comprensión de la sociedad de la necesidad de ser gobernada.<sup>50</sup>

En este sentido, las definiciones de la Ciencia Política del concepto de legitimidad que tienden a ignorar el principio de legalidad<sup>51</sup> se refieren a la capacidad del sistema de engendrar la creencia en la necesidad de la existencia de instituciones, en el grado en que éstas son valoradas por la opinión pública y por su moralidad respecto a la sociedad.

---

<sup>45</sup> P. Bastid, *op. cit.*, p. 11.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp 2-3.

<sup>47</sup> R. Polin, *op. cit.*, p. 23

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>49</sup> S. Cotta, *op. cit.*, p.76

<sup>50</sup> J-J. Rousseau, *op. cit.*, p. 65.

<sup>51</sup> J. H. Schaar, *op. cit.*, p. 108.

Volviendo a la definición de Dworkin que se planteaba como inicio de esta exposición, la “obligación general de acatar políticas” legitima al Estado cuando esta obligación está basada en los valores morales de la comunidad y, por lo tanto, recibe el apoyo de ésta convirtiendo la “imposición” en una herramienta secundaria.

#### IV. EL PRINCIPIO DE EFECTIVIDAD

El cuarto eje que estructura la legitimidad de un Estado, y que no estaba incluido en la definición de Dworkin, es el principio de efectividad, entendido como la necesidad de un poder o una estructura política de disponer de la capacidad de mando, de ostentar autoridad, ser capaz de hacer cumplir su propia normativa y cumplir los objetivos para los que nació. De esta manera, es preciso alejarse de acepciones historicistas sobre la legitimidad tal y como se ha reflejado en el punto anterior ante la afirmación de Bastid sobre la legitimidad de órdenes que han perdido gran parte de su poder. Es éste otro debate, que se mantiene sobre hechos pasados o entidades políticas no gobernantes. Es posible analizar de forma histórica la legitimidad de un orden o un poder, pero la legitimidad pasada no crea la actual. Es incluso un debate sano el análisis de la legitimidad de formas políticas o ideológicas que se proponen como alternativas a las gobernantes, pero se sitúan en un ámbito de la legitimidad diferente al aplicable en el caso que aquí se analiza.

La visión del poder del soberano expresada por Hobbes, en la que éste no debe nada a sus súbditos, ni tienen capacidad de acción sobre él una vez entregada su libertad a la institución que representa, tiene como límite el ejercicio efectivo del poder. La legitimidad del gobernante proviene de su poder sobre los súbditos y si lo pierde, no lo ejerce, no puede o no sabe hacerlo, el poder y la legitimidad desaparecen.<sup>52</sup>

También Weber utiliza el argumento de la efectividad puesto que considera un presupuesto básico para que el Estado subsista que los hombres se sometan a su poder.<sup>53</sup> Para Habermas, sin embargo, el concepto de efectividad no se refiere tanto al mantenimiento de la autoridad como al ejercicio de la misma. Así, considera que un Estado se verá abocado a una

<sup>52</sup> G. H. Sabine, *op. cit.*, p. 365.

<sup>53</sup> M. Weber, *op. cit.*, p. 1057.

crisis de legitimación si no es capaz de satisfacer las expectativas que ha creado a la sociedad.<sup>54</sup>

Se han dibujado ya las dos caras de un mismo principio, el de efectividad, y que suponen para el actor, por una parte, demostrar que efectivamente dispone de la capacidad de ejercer poder y, por otra parte, la habilidad para cumplir los objetivos fijados.

La primera de estas ideas supone que el gobernante no pierda las herramientas de que dispone para ejercer su función y logre que sus planteamientos sean efectivamente aplicados. Correlativamente, debe lograr una cierta eficacia perdurable en el tiempo<sup>55</sup> para mantener la base de su legitimidad.

Alargando un poco el ámbito de este supuesto, para Norberto Bobbio<sup>56</sup> un poder efectivo es aquél que logra obtener el resultado que se ha propuesto, que dispone de los elementos para asegurar sus políticas y no es discutido. Argumenta que este elemento es fundamental para el análisis de la legitimidad puesto que sirve para la explicación de la fuente de la autoridad (sea divina, tradicional, consensual o forzada) al demostrar que ésta es obedecida.<sup>57</sup>

Respecto a la segunda de estas ideas, aquella enunciada por Habermas respecto al cumplimiento de las expectativas, se observará que ésta es también la más relacionada con la opinión pública y con los valores morales sobre los que se ha construido el sistema, así como la idea de lograr imponer su poder se relaciona de forma clara con la amenaza del uso de la fuerza.

Si una característica de la legitimidad el Estado es, como ya se ha demostrado, su adecuación a unos principios morales identificados como justicia y apoyados en su desarrollo por la opinión pública, otra fuente de legitimidad tiene que ser la comprobación del cumplimiento de los objetivos comunes y, por lo tanto, la relación entre principios y objetivos es crucial.

Francesco Battisti, haciendo también un análisis en negativo de la legitimidad de la autoridad estatal y partiendo por lo tanto de la pérdida de legitimidad del poder establecido, propone en este sentido tres maneras de

---

<sup>54</sup> J. Habermas, *op. cit.*, pp. 130-131.

<sup>55</sup> R. Polin, *op. cit.*, p. 21.

<sup>56</sup> N. Bobbio, *op. cit.*, p. 57.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 58.

perder esta cualidad<sup>58</sup>: a) Las acciones erróneas, fundamentalmente aquellas que contradiciendo los fundamentos de su legislación suponga perjuicios para su comunidad; b) Los efectos adversos de decisiones políticas o económicas; y c) La emergencia de alternativas funcionales que determinen la obsolescencia de las formas hasta este momento legítimas.

Así, la acción de los poderes establecidos marca también su legitimidad. Un poder que no ejerce sus funciones tal y como estaba previsto, pierde legitimidad. Y la inacción es, por lo tanto, también fuente de ilegitimidad puesto que es esperable el cumplimiento de las obligaciones de la autoridad. En cualquier caso, es muy importante señalar que deben ser este tipo de acciones o inacciones de una entidad suficientes como para poner en cuestión la legitimidad de una institución o la aparición de una alternativa factible.

Queda sin embargo subrayado el interés y la importancia de la efectividad como elemento crucial en un análisis de legitimidad. No se puede esperar adhesión ni obediencia a instituciones que no tienen capacidad de actuar ni de imponer su agenda, o a aquéllas que cuando lo hacen tiene efectos contrarios a los deseados.

El poder, para ser tal, debe imponer su autoridad, debe cumplir las funciones que se esperan de él y debe dar la impresión de disponer de normas eficaces que garanticen la efectividad.

---

<sup>58</sup> F. Battisti, "Erosione e ricostruzione della legittimità" en A. Carbonaro (ed.), *La legittimazione del potere. Problemática del rapporto tra Stato, istituzioni e società*, Milán, Franco Angeli Libri, 1986, p. 106.



---

## CAPÍTULO II

### EL CONCEPTO DE LEGITIMIDAD INTERNACIONAL EN LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

---

El análisis que conduce a la elaboración de una noción de legitimidad aplicable a las Organizaciones internacionales intergubernamentales supone examinar la importancia del concepto para la disciplina de las Relaciones Internacionales, toda vez que es dentro de ésta donde se analizará la cuestión principal de la investigación.

Las diferentes teorías de las Relaciones Internacionales han soslayado este debate<sup>1</sup> de forma general hasta fechas bastante recientes puesto que los enfoques predominantes en la doctrina, en especial el enfoque realista, venían a reducir la cuestión a la legitimidad del Estado.

En este capítulo se procederá a realizar una revisión del análisis sobre la legitimidad en la sociedad internacional y de las diferentes aportaciones que sobre la legitimidad en las relaciones internacionales se han realizado recientemente. Las conexiones con los requisitos de legitimidad del Estado expuestos en el Capítulo I serán frecuentes y, de alguna manera, se avanzarán aspectos que serán posteriormente descritos

---

<sup>1</sup> I. Hurd, "Legitimacy and Authority in International Politics", *International Organization*, Vol. 53, 1999, pp. 379- 381.

como aquellos relativos al Derecho internacional. Las particularidades del estudio de la legitimidad en Relaciones Internacionales debe conllevar una mirada a los diferentes aspectos que la componen aún sin suponer un cuerpo cierto y restringido de requisitos legitimizadores. Se trata, en fin, de observar las diferentes visiones que la disciplina internacionalista ofrece sobre la noción de legitimidad con la intención de abarcar un cuerpo de ideas extenso y claro que ayude a despejar la definición de la legitimidad de las OII.

Así, en este capítulo se examinará, en primer lugar, la legitimidad de las obligaciones internacionales que soporta el Estado y las causas que pueden explicar su incumplimiento. En segundo lugar, y ya desde otro ángulo, se observará qué considera la doctrina exigible para ser miembro legítimo del sistema internacional, es decir, se analizarán las condiciones para ser actor. En tercer lugar, y todavía desde el punto de vista de los actores de la sociedad internacional, será necesario analizar cuál debe ser el comportamiento de éstos para ser considerados por la sociedad internacional como legítimos. Por último, y siempre observando a los actores de las relaciones internacionales, se planteará la cuestión de la ampliación del estudio de la legitimidad internacional a tres ámbitos: la sociedad internacional, el Estado y la ciudadanía eliminando así la tradicional exclusión de la ciudadanía de los estudios de relaciones internacionales centrados en los Estados.

## I. LA LEGITIMIDAD DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO

Una de las principales características del análisis de legitimidad en la sociedad internacional con respecto al ya realizado dentro del territorio estatal es que, en este caso, el Estado no es cuestionado respecto a su legitimidad interna sino que, al contrario, es éste el que debe cuestionarse la legitimidad de las obligaciones internacionales e incluso de su legitimidad externa, de su propio papel como actor internacional. En efecto, las relaciones internacionales conllevan obligaciones para los Estados y esto supone que es preciso conocer qué es lo que les lleva a cumplir con estas obligaciones que cuestionan en cierta manera su soberanía.

Ésta es una cuestión principal del acercamiento a la cuestión de la legitimidad internacional, en realidad de los estudios internacionales en

general, puesto que es evidente que el Estado en su participación en las relaciones internacionales se debe a principios o reglas que limitan su ámbito autónomo e independiente de actuación. Las diferentes teorías de las Relaciones Internacionales han analizado de forma constante la razón por la que el Estado obedece unos determinados comportamientos en su actividad externa y aunque no es necesario describir en profundidad cada una de ellas será necesario un primer análisis de los argumentos aportados. No se trata, por tanto, de realizar una enumeración de cada una de las aproximaciones teóricas sino de señalar las aportaciones más relevantes respecto al estudio de la noción de legitimidad.

La obediencia dentro de un contexto social a normas o principios, y la sociedad internacional es también una estructura de relaciones sociales, se han considerado históricamente que se debe a una de las tres razones expuestas por Weber<sup>2</sup>, a saber: el temor a represalias, el interés propio o la convicción de que la obligación sea legítima por su origen, contenido o contexto.

Estas tres visiones de la motivación por la que un actor cumple las normas en un ámbito social son aplicables al ámbito internacional y son, además, convertibles en explicaciones de las diferentes teorías de las Relaciones Internacionales del comportamiento estatal. Así, el temor a represalias supone la explicación del realismo clásico a la actividad de los Estados en la esfera internacional ante el poder de los Estados predominantes. El cálculo interesado, el análisis de pros y contras con la intención única de lograr el máximo provecho propio sería el exponente del liberalismo. En tercer lugar, la obligación de carácter moral que supone para el Estado admitir obligaciones que no siempre favorezcan sus intereses, se aproxima al análisis constructivista.

Las recientes aportaciones al estudio de esta cuestión realizadas por Miyaoka y Hurd ofrecerán algo más de claridad respecto a la legitimidad vista desde el Estado y a las visiones de las diferentes teorías sobre la cuestión.

---

<sup>2</sup> M. Weber, *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, pp. 172 y 1057.

### A. La visión constructivista de la legitimidad

Miyaoka expone que el cumplimiento de las normas internacionales por parte de un Estado tiene diferentes explicaciones en función de la teoría bajo la cuál se observe el fenómeno. De esta forma considera que el cumplimiento de una norma bajo la coerción de una gran potencia es la visión realista de un tema que frecuentemente es más complejo que la reacción a una amenaza. La visión neoliberal supondría el interés estatal en mantener la reputación y la credibilidad internacional, mientras que para los liberales la razón para que un Estado acepte una norma externa se reduce a un cálculo sobre si la misma refuerza los intereses de algún actor doméstico dentro del propio Estado. Por último, la creencia en la existencia de una obligación de corte moral que exija su cumplimiento supone la entrada de la perspectiva constructivista.<sup>3</sup>

Reduciendo un poco más el número de las teorías, la aproximación de Miyaoka se realiza desde tres que suponen un abanico amplio del pensamiento mayoritario de las Relaciones Internacionales, el realismo, el liberalismo y el constructivismo, y que incluyen en su seno derivaciones que complementan el estudio de la cuestión. De esta forma, el autor se acerca a la visión de cada una respecto a la relación entre normas y legitimidad en la búsqueda de la motivación para su cumplimiento.

Así, para el realismo, las normas serían formas de comportamiento más que obligaciones ciertas, considerándolas como un elemento material y no como un fenómeno ideal. El realismo tradicional considera que las normas (legales, morales, consuetudinarias) tienen fuerza en función del poder material de cada Estado. El neorrealismo, sin embargo, acepta la existencia de normas internacionales pero las considera expresión de la fuerza del Estado dominante. El neoliberalismo, por su parte, considera que la aceptación dependerá del resultado de un estudio de coste y beneficio y, por lo tanto, niega que el Estado se embarque en actividades contrarias a sus intereses concretos. El liberalismo considerará que el análisis dependerá del estudio en clave interna de los intereses y las consecuencias y no sólo a corto plazo. El constructivismo, en fin, más cercano a la propia visión de Miyaoka, define las normas como estándares de comportamiento adecuado. En este sentido, las normas no sólo obligan y constriñen el comportamiento del

---

<sup>3</sup> I. Miyaoka, *Legitimacy in International Society. Japan's reaction to global wildlife preservation*, New York, Palgrave MacMillan, 2004, p. 2.

Estado sino que paralelamente construyen la identidad y los intereses del mismo. Las normas tienen por lo tanto función regulatoria y constitutiva. Los Estados bajo esta visión cumplen las normas cuando sienten que deben hacerlo y priorizan por lo tanto una conducta apropiada a las expectativas objetivas de la misma.<sup>4</sup>

En base a la aproximación de Miyaoka a las diferentes teorías de la Relaciones Internacionales, el autor propone una definición de legitimidad como “la cualidad prescriptiva de una norma, regla o institución que hace que la gente se sienta obligada, o sienta un ámbito de obligación para cumplir”<sup>5</sup>.

Ahora bien, precisamente porque la legitimidad de una norma o institución supone la construcción de un sentimiento de obligación de orden moral, esta construcción bebe de tres fuentes: el consentimiento formal expresado por los Estados sobre normas emergentes; la consistencia entre las normas emergentes y las reglas, valores y leyes ya existentes junto con los puntos de vista científicos; y, por último, la relación intergrupala entre los promotores de normas y los Estados objetivo de estas normas.<sup>6</sup> La perspectiva aquí adoptada por Miyaoka, la idea de que la legitimidad, en última instancia, es el resultado de un examen de los actores legitimantes respecto a criterios objetivos, será muy relevante en la definición de una noción de legitimidad útil para el estudio de la autoridad de las Organizaciones internacionales.

El consentimiento expresado a una norma emergente por una gran mayoría de Estados de la sociedad internacional supone una legitimación colectiva de la misma y, en consecuencia, puede hacer variar la sensación de legitimidad para Estados que dudan si aprobarla o no. De esta manera Miyaoka explica que la legitimación colectiva ejerce tres formas de influencia social sobre el comportamiento de los Estados. En primer lugar, el acuerdo de una mayoría de Estados crea dinámicas para la aprobación social de esa norma ante el temor a la desaprobación social del Estado que se niegue. En segundo lugar, la legitimación colectiva supone reafirmar al Estado dubitativo sobre la validez y legitimidad de la norma, en un proceso definido como validación de creencias. En tercer y último lugar, el consentimiento expresado mayoritariamente por los cauces previstos se

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 7-8.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 16.

convierte en norma de la sociedad internacional y provoca una identificación con la misma por los Estados.<sup>7</sup>

El análisis de la relación entre la norma emergente y la estructura obligacional ya existente es analizado por el autor como una de las fuentes de legitimidad de estas reglas novedosas. Así, una nueva norma provocará sentido de obligatoriedad si está ligada a reglas legales establecidas y a los principios morales vigentes en el nivel interno y externo. Este sentimiento de obligatoriedad es el que se reconoce para otorgar legitimidad a una norma. El análisis de la consistencia normativa de la norma emergente podrá ser interpretado de forma diferente por un Estado u otro en función de su estructura legal interna. El análisis además consistirá en poner la norma emergente bajo la perspectiva a las prácticas, normas y valores tradicionales a nivel internacional.<sup>8</sup>

La tercera base sobre la que construir la legitimidad internacional de una norma o institución propuesta por Miyaoka se refiere a la relación intergrupala entre los promotores de las mismas y los Estado objetivo. Así, una norma propuesta por un Estado culturalmente diferente puede provocar un sentimiento de inconveniencia de la norma a otros Estados. En cambio, en una relación amistosa se tiende a ver las normas propuestas por los otros de forma positiva. Por último, y bajo la convicción de que la interacción puede invocar un sentimiento de identidad colectiva que se construye sobre imágenes y roles concretos, se construye un discurso que separa los “nuestros” y los “otros” y que afectará a la visión de legitimidad y aceptabilidad de una norma o institución.<sup>9</sup>

En base a estas tres fuentes de legitimación descritas, Miyaoka propone una serie de condiciones para que los Estados adopten normas legitimadas colectivamente y que suponen el cierre a la visión constructivista de la cuestión. Así, sería necesario que los Estados a favor de la legitimación de una norma supongan más de un tercio de los que componen la sociedad internacional. De la misma forma, será exigible que la norma sea adecuada con las reglas legales, principios morales y certezas científicas. Por último, el Estado deberá tener una relación cordial con los Estados proponentes.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 16-18.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 19-20.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 21.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 23.

### B. Legitimidad y soberanía

Ian Hurd incluye también en su análisis la distinción de Weber entre las tres formas de ejercer autoridad y reclama una mayor atención de la doctrina internacionalista respecto del concepto de legitimidad puesto que ha sido de largo el menos trabajado<sup>11</sup>.

La legitimidad en el ámbito internacional, igual que en otros grupos sociales, se refiere a la creencia de un actor de que una regla debe ser obedecida<sup>12</sup>. Supone, por lo tanto, una cualidad subjetiva, una percepción. El cumplimiento de una norma para darle legitimidad (o dársela al cuerpo jurídico que la ha creado) supone hacerlo en base a una creencia moral de lo que es correcto<sup>13</sup>.

El conflicto entre legitimidad y soberanía puede surgir de una interpretación alejada del realismo o el liberalismo de las razones para que el Estado cumpla una norma externa. Si se asume que la coacción es la que hace cumplir normas (y desde esta perspectiva realista son los Estados débiles los que cumplen normas dictadas por los Estados poderosos) o el cálculo interesado, la soberanía de los Estados fuertes no queda entredicho porque en realidad nunca se verán afectados por normas no favorables a ellos. Para Hurd, sin embargo, el análisis de las reglas internacionales que surgen del concepto de soberanía supone comprobar que los Estados cumplen casi siempre el sistema normativo que se han fijado. Este cumplimiento no se realiza sólo como resultado del choque o la previsión del mismo entre las fuerzas físicas o materiales. Al contrario, la mayoría de los Estados coexisten pacíficamente bajo la misma normativa y sin amenazas.<sup>14</sup> El cumplimiento de las normas no es tampoco para Hurd el resultado, tal y como sostienen los liberales, de cálculos basados exclusivamente en el interés de cada Estado. En su opinión, las bases del sistema se dan por supuestas y, por lo tanto, el cálculo coste-beneficio es posterior y se realiza dentro de un marco normativo aceptado.<sup>15</sup>

El concepto de soberanía tiene legitimidad por sí mismo porque los Estados lo han interiorizado así. En palabras de Hurd “es una institución

---

<sup>11</sup> I. Hurd, *op. cit.*, pp. 379- 381.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 381.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 387.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 394.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 397.

fuerza de autoridad externa al Estado”<sup>16</sup>. En base a esta convicción existirían Estados partidarios del *statu quo* y que aceptan la legitimidad de la estructura internacional completa y, por lo tanto, actúan dentro de ésta, y existen también los Estados revisionistas, que basan sus acciones en interés propio lo que les supone ser considerados peligrosos para los demás.

La asunción de la legitimidad de poderes externos al Estado supone un cambio fundamental en la percepción de las relaciones internacionales. La visión de éstas como exclusivamente interestatales tiende a decaer ante una visión de las mismas donde los actores no son sólo los Estados y las fuentes de obligaciones se multiplican.

Para Hurd, la consecuencia de la posibilidad de la existencia de instituciones internacionales legítimas supone la presencia de un tipo de autoridad superior o al menos diferente al Estado y, por lo tanto, pondría en jaque la tesis de la anarquía de las relaciones internacionales.<sup>17</sup> La existencia de una autoridad externa rompe la figura del sistema anárquico porque supone la construcción de un determinado orden, aunque no sea semejante al de los Estados y sea aún incompleto.

Cuando un actor interioriza una norma o una institución porque la considera legítima, la norma se convierte automáticamente en parte del sistema jerárquico normativo y, de hecho, se coloca en una posición dominante en este sistema. La existencia de esta jerarquía condiciona el comportamiento del Estado y, además, lo hace de una manera estable, puesto que el cumplimiento de una norma considerada legítima es en realidad diferente a aquel cumplimiento nacido de una coacción.<sup>18</sup>

En definitiva, las normas internacionales funcionan frecuentemente como fuente de autoridad y gobierno de las relaciones internacionales y aún siendo una forma de autoridad descentralizada, su existencia no puede hoy negarse.<sup>19</sup> El principio de soberanía, por lo tanto, es parte de un sistema de valores asumido como legítimo por los Estados; sistema que va construyendo normas igualmente legítimas que constituyen fuente de autoridad para los Estados.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 398.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 399.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 400.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 401

### C. Hegemonía y legitimidad

El respeto de los Estados a obligaciones externas es interpretado con frecuencia como relativo a las normas y obligaciones provenientes de instituciones internacionales multilaterales. Sin embargo, gran parte de la literatura internacionalista se ha centrado sobre el concepto de hegemonía y su capacidad de condicionar el comportamiento de los Estados y, por tanto, esta sería otra forma más de obligación internacional cuya legitimidad puede ser estudiada.

El concepto de hegemonía, realista por definición, no ha perdido vigencia con el empuje de las nuevas perspectivas teóricas de la disciplina sino que ha ido evolucionado con ella. Entendido como la posición jerárquicamente superior de un Estado respecto a los demás sobre la premisa de una mayor acumulación de recursos de poder, su fundamento era nítidamente materialista.<sup>20</sup> Esta noción no descarta la posibilidad de cooperación entre Estados siempre que ésta se estructure desde la subordinación al hegemón.<sup>21</sup>

De esta forma, la acumulación de recursos materiales por parte de un Estado facilita la consolidación de su poder frente al resto de Estados a los que sólo les resta acoplarse a su voluntad o enfrentarse con el fin de sustituirlo. Es precisamente la acumulación de recursos de poder lo que le da a un Estado la ventaja respecto a los demás<sup>22</sup> y el posible enfrentamiento debe hacerse también en base a esos recursos.

Sin embargo, esta visión limitada de la figura de la hegemonía ha sido matizada en los últimos años incluso por autores realistas. Así, la hegemonía se ostenta siempre que se disponga de los suficientes recursos de poder para imponer los intereses y la voluntad propios pero la obediencia del resto de actores estatales depende también de la percepción que se tenga del hegemón. Así, y debido a que el rol de hegemón no es gratuito sino que tiene un coste, un hegemón con la percepción de su legitimidad debilitada tendrá más problemas, para la puesta en práctica de acciones comunes, en

<sup>20</sup> A. Gutiérrez-Solana, L. Moure y M. Iturre, « L'activation du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies: vers un système international multipolaire? », Paper presentado en el 10º Congreso de la AFSP, Grenoble. 2009, <http://www.congresafsp2009.fr/> (mayo 2010).

<sup>21</sup> F.J. Quel López, "La política exterior y de seguridad común en el proyecto de constitución para Europa" en VV.AA., *Europa ante su futuro*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2004, p. 94.

<sup>22</sup> C. Layne, "The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment", *International Security*, Vol. 31, nº 2, 2006, pp. 6-41.

lograr la colaboración, y por tanto un reparto de los costos, de otros Estados.<sup>23</sup>

Así, las posibilidades de debilitar al Estado que, en un momento dado, ostente la hegemonía ya no sería únicamente mediante la utilización de la fuerza o los recursos materiales sino que cabría la posibilidad de iniciar el cambio mediante una estrategia de deslegitimación.<sup>24</sup> Esta estrategia consistiría en una carrera por la obtención de recursos económicos y militares pero también, y es aquí donde entra en juego la noción de legitimidad, de “influencia política y prestigio”<sup>25</sup>.

#### D. La legitimidad como condición cultural

La impresión común de que la legitimidad es un criterio estable y dependiente del cumplimiento de una serie de requisitos previos es rechazada por la visión de Bukovansky de la legitimidad como condición cultural. En efecto, para este autor la legitimidad no es una noción cierta y concreta definida en unos parámetros fijos y previos. Al contrario, un estudio de la evolución histórica de las interpretaciones de la idea de legitimidad refleja unos criterios opuestos tanto a lo largo del tiempo como en la comparación de diferentes sistemas políticos.<sup>26</sup>

La legitimidad es una noción que se forma en función del sistema normativo y de valores predominante en una sociedad jerarquizada. No se trata de un concepto que “pueda reducirse al poder material sino que es un aspecto crucial del poder”<sup>27</sup>. En un sistema político como el internacional, existen una serie de reglas que se convierten en culturas políticas predeterminadas delimitando y concretando el ámbito de lo legítimo.

En las relaciones internacionales la cultura política existe desde el mismo momento en que las unidades políticas que se integran en el sistema

<sup>23</sup> D. Ambrosetti, y M. Cathelin, “Les enjeux du leadership su Conseil de Sécurité: responsabiliser ou contrôler les opérations de paix de l’ONU?”, *La Revue Internationale et Stratégique*, vol. 68, 2007-2008, p. 77.

<sup>24</sup> S. M. Walt, *Taming American Power: The Global Response to US Primacy*, New York, W. W. Norton, 2005, pp. 160-178.

<sup>25</sup> R. L. Schweler y X. Pu, “Domination and Deslegitimation: Eroding Unipolarity and China’s Vision for International Order”, 2008, [http://psweb.sbs.ohio-state.edu/intranet/rip/Schweller-Pu\\_RIP\\_PAPER\\_October\\_2008.pdf](http://psweb.sbs.ohio-state.edu/intranet/rip/Schweller-Pu_RIP_PAPER_October_2008.pdf), (Mayo 2009).

<sup>26</sup> M. Bukovansky, *Legitimacy and power politics*, New Jersey, Princeton University Press, 2002, p. 9.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 8

internacional se relacionan entre sí y se reconocen mutuamente.<sup>28</sup> Así, en base a la cultura política conocida, es posible crear una imagen de una autoridad política máxima, que será aquella que se ajuste al patrón cultural y, por tanto, el actor que se sitúe en esa posición dispondrá de una autoridad reforzada.<sup>29</sup>

Bajo la perspectiva de Bukovansky, la capacidad de un actor para ser considerado legítimo depende de su adecuación a las pautas normativas y morales prefijadas en una relación social o comunidad política. Esto implica una suerte de construcción social de la legitimidad, toda vez que es necesario un reconocimiento por los otros miembros de la cultura política de la posición de autoridad legítima.

Para el autor, “la legitimidad constituye la autoridad y la autoridad otorga poder”<sup>30</sup>. En este sentido, la capacidad de una cultura internacional hegemónica de implantar una serie de normas que comparten e institucionalizan los actores más poderosos de la misma, implica una noción de legitimidad. Así, la adecuación de un actor o una potencia a la cultura política internacional implica legitimarse en una posición jerárquica dentro de la escala internacional y así, su éxito será valorado sobre la base de su adherencia a las normas de legitimidad.

## II. LA LEGITIMIDAD DEL ACTOR EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Se han analizado hasta este punto las razones por las que los Estados soberanos asumen dentro de su convivencia forzosa con otros Estados obligaciones jurídicas o de otra índole que, de alguna manera, limitan su capacidad de actuar libremente. Y siguiendo la línea de investigación, se ha profundizado en las razones sobre la legitimidad de tales obligaciones que se plantean a los Estados.

Sin embargo, el estudio de la legitimidad en las relaciones internacionales no acaba en este punto. Es preciso introducir la búsqueda en la propia sociedad internacional y los criterios de legitimidad relacionados con ésta, tanto en lo que se refiere a las condiciones para ser considerado parte de la misma, como en cuanto al comportamiento que se considerará

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 27

legítimo una vez dentro. En este punto se van a analizar las condiciones de legitimidad para ser miembro de la sociedad internacional, concentrándonos especialmente en las tesis del autor que probablemente haya trabajado más esta cuestión, Ian Clark.

A. *La legitimidad basada en el modelo democrático*

Para Clark, las relaciones internacionales siguen siendo fundamentalmente anárquicas y, por lo tanto, carentes de gobierno lo que le lleva a desechar la idea generalizada de que la legitimidad es un concepto clave para la búsqueda del actor legitimado para crear normas.<sup>31</sup> Para él, el centro de la legitimidad expresa “un rudimentario acuerdo social” sobre quién dispone de título para participar en las relaciones internacionales y también sobre la forma apropiada de comportarse. Así, “los actores para legitimarse están embarcados en estrategias infinitas de legitimación para presentar sus acciones como legítimas”<sup>32</sup>. Dejando a un lado momentáneamente el asunto sobre la forma legítima de comportarse, es necesario profundizar en las características que considera adecuadas para participar de forma legítima en las relaciones internacionales.

Clark argumenta que el derecho a ser miembro de la sociedad internacional debe nacer por supuesto de la configuración interna (constitucional) propia del Estado pero que adquirir el título de miembro de pleno derecho depende de las prácticas de la sociedad y, por lo tanto, es en parte ajena a la voluntad estatal. De hecho, la práctica internacional habitual no ha sido objetiva en cuanto a este reconocimiento y es preciso distinguir entre el reconocimiento legal o diplomático y el criterio informal de lograr ser miembro de pleno derecho de la sociedad internacional.<sup>33</sup> De esta forma, Clark marca una línea nítida de distinción entre los criterios relacionados con el derecho de la aparición de la sensación de legitimidad que implica una percepción complementaria.

Desde el final de la Guerra Fría, el derecho a acceder a la sociedad internacional ha incrementado su tradicional esquema jerárquico frente a la posibilidad de crear otro basado en la universalidad y la equidad. El tutelaje de la sociedad internacional sobre la composición de sus miembros puede

---

<sup>31</sup> I. Clark, *Legitimacy in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p.11.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 26-27.

variar pero, en el fondo, empuja a los Estados solicitantes a adherirse a determinados principios si se quieren beneficiar de la condición de miembros. Así, el acto jurídico del reconocimiento de un Estado ha sido politizado dando lugar a un sistema condicional para acceder al mismo.<sup>34</sup> Actualmente, la exigencia de estructurarse internamente como democracias formales expresa la idea liberal de la “paz democrática” y se ha configurado, junto a principios como “buen gobierno”, en filtros para adquirir la condición de miembro respetable y legítimo de la sociedad internacional.<sup>35</sup>

Aunque la preferencia por la uniformidad no se ha considerado, según Clark, como un objetivo en sí mismo sino como una forma de ampliar los acuerdos internacionales<sup>36</sup>, estos ideales democráticos afectan hoy profundamente a las políticas internacionales de desarrollo económico, de reconstrucción post-conflicto y en la cláusula de admisión en sociedades mini-internacionales restringidas como la OTAN o la UE. De hecho, las consecuencias de ser denominado Estado “fallido”, fuera de la ley o “canalla” pueden ser graves. Recibir este calificativo por los países poderosos supone ser tratado de forma diferente por los Estados miembros de la sociedad internacional y, lo que es más grave, supone en la práctica un derecho de ésta para modificar su régimen interno.<sup>37</sup>

Clark argumenta que los requisitos para ser considerado miembro legítimo de la sociedad internacional pueden interpretarse como una manera consciente de crear una sociedad internacional jerárquica constituida por centro y periferia. Así, el concepto legitimidad ha sido utilizado por los Estados poderosos como una forma de exclusión de los Estados incómodos aún siendo una exclusión práctica y no formal o diplomática. La tendencia desigual y no universalizadora de crear requisitos concretos para ser miembro de pleno derecho, ilumina un concepto de legitimidad que abre el camino al deber de la sociedad internacional de introducir determinados estándares en el orden político interno. Esta práctica estaría basada en la creencia en el derecho de todos los pueblos a un gobierno democrático del que deriva el deber de la sociedad internacional de vigilar el cumplimiento

---

<sup>34</sup> F.J. Quel López, “La práctica reciente en materia de reconocimiento de Estados: problemas en presencia”, en VV.AA, *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Servicio Editorial de la UPV-EHU, 1992, p. 44.

<sup>35</sup> I. Clark, *op. cit.*, pp. 173-174.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 175-176.

de este principio imponiéndolo como requisito para ser miembro.<sup>38</sup> Por supuesto, esta creencia genérica no supone una definición de la idea de democracia más allá de la celebración periódica de elecciones.

La intromisión en asuntos internos para ser considerado miembro de pleno derecho de la sociedad internacional choca, para Clark, con principios básicos del Derecho internacional como el de soberanía. De hecho, el reconocimiento es un acto jurídico con capacidad de otorgar subjetividad jurídica internacional, en desarrollo de la soberanía del receptor del reconocimiento, pero también una competencia unilateral de cada Estado emisor del reconocimiento, igualmente desarrolladora de su propia soberanía.<sup>39</sup> Así, el criterio democrático como criterio de legitimidad internacional puede llegar a suponer una preferencia del consenso entre democracias antes que el consenso en la sociedad internacional al completo.<sup>40</sup>

#### B. Los procesos de legitimación de los actores

La legitimidad de los actores no se construye sólo mediante la posesión del título para ser miembro de la sociedad internacional y ser admitido oficial y realmente en ella. El comportamiento de los actores dentro de la sociedad internacional marcará asimismo la percepción que otros actores reciban sobre su legitimidad y, por lo tanto, estas actuaciones siempre supondrán una suerte de búsqueda de legitimación por parte de los Estados.

La legitimidad de un orden político, de una autoridad o un gobierno, supone tanto como la diferencia entre la irrelevancia o la eficacia. Para F.W. Scharpf, la legitimidad de los actores se refiere a aquellas circunstancias que “fundamentan la obligación moral de acatar los mandatos y las prohibiciones del poder legítimo incluso en aquellos casos que contradicen los propios intereses”<sup>41</sup> Así, cuanto más débiles sean los argumentos legitimadores menos transcendentales serán las acciones del gobierno o de la autoridad.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 177-181.

<sup>39</sup> F.J. Quel López, “La práctica...”, *op. cit.*, p. 45.

<sup>40</sup> I. Clark, *op. cit.*, p. 186.

<sup>41</sup> F. W. Scharpf, “Conceptos de legitimación más allá del Estado Nación”, *Revista Española de Ciencia Política*, nº 13, 2005, p. 14.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 15.

La necesidad de la legitimación por parte de los actores políticos depende de las necesidades y de los intereses de los subordinados y así, será necesaria la construcción de una fuerza legitimadora que asuma como correctas las actividades de la autoridad. La fuerza legitimadora necesitará argumentos, explicaciones que razonen la posible contradicción de los intereses de los afectados. Scharpf en este punto observa dos tipos de argumentos legitimadores: legitimación en términos de proceso que supone la modificación interna de los sujetos para aceptar que las políticas no deben ir dirigidas exclusivamente hacia el beneficio personal sino al colectivo; legitimación en términos de resultado que supone un análisis de las demandas hechas a los gobernantes y que tendrán resultados diversos en función de la mirada individualista, colectivista (más beneficios que perjuicios) u holística (el colectivo lo es todo frente al individuo)<sup>43</sup>

Estos procesos legitimadores del comportamiento de los actores políticos exigen una actuación acorde a las preferencias de los gobernados entendidas como preferencias colectivas y claramente expresadas. Paralelamente, y como medio para conseguir la legitimación de las políticas, es necesario para Scharpf la capacitación del actor para el ejercicio eficaz del poder.<sup>44</sup>

Scharpf, en definitiva, argumenta que la legitimación de las políticas intergubernamentales es frecuentemente analizada en términos de resultado y bajo un análisis individualista (nacional) puesto que no encuentra en la sociedad internacional argumentos para apostar por análisis colectivistas y aún menos holísticos. Una visión en términos de resultado donde se formule una querencia de cooperación real justificaría, en términos de legitimidad, los acuerdos negativos para el Estado. Así, la legitimidad de las actuaciones a nivel internacional no tiene vertiente externa, “la legitimidad de la acción política y de la regulación jurídica en el plano internacional seguirá dependiendo de las estructuras y los procesos legitimadores del Estado-Nación”<sup>45</sup> lo que supone, como se verá en la definición de legitimidad social en el capítulo V, que el Estado sigue siendo, al menos, uno de los actores legitimantes de las acciones e instituciones internacionales.

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, pp. 15-22.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 43.

C. *La legitimidad basada en la relación entre el poder del Estado y la estructura normativa de la sociedad internacional*

Reus-Smit describe las características de la legitimidad internacional analizando las crisis de legitimidad y, así, “un actor o institución sufre una crisis de legitimidad cuando el nivel de reconocimiento social, los intereses, las prácticas, normas o procedimientos declinan hasta un punto que el actor debe adaptarse (reconstruyendo la base social de su legitimidad o invirtiendo en prácticas materiales de coerción o soborno) o enfrentarse al desempoderamiento”.<sup>46</sup>

La relación entre el poder del actor y la legitimidad no es la tradicional de decorar, apoyar o sostener el ejercicio de la autoridad. El poder no es sólo la suma de habilidades materiales que expone un Estado sino que también se constituye por factores no materiales incluyendo ideas, normas, estructuras institucionales y procesos comunicativos. Así, los actores establecen su legitimidad a través de construcciones retóricas de imágenes de sí mismos y mediante justificaciones públicas de sus prioridades y prácticas.<sup>47</sup>

El poder material, y su demostración, puede afectar a la legitimidad del actor por miedo o excitación (aumentando su legitimidad). El poder material contribuirá a la legitimidad del Estado sólo cuando los otros Estados lleguen a dos conclusiones: que el Estado poderoso parte de una identidad de intereses compatibles con las normas aceptadas y que la forma de utilización de un poder sea consecuente con las normas de acción legítima asumidas por los Estados. De esta manera, la legitimidad del actor en la sociedad internacional siempre se juzga entre la estructura normativa de ésta y la identidad, intereses y fuerza del Estado.<sup>48</sup>

La legitimidad de un actor afecta a la estabilidad de su ámbito de actuación y, por ende, a la sociedad internacional. Si un actor dispone de legitimidad se supone que su poder se reconoce como apropiado por los actores sociales en su ámbito de acción política. Este reconocimiento se convierte en conformidad voluntaria que a su vez supone reglas estables que

---

<sup>46</sup> C. Reus-Smit “International Crises of Legitimacy”, *International Politics*, nº 44, 2007, p. 158.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pp. 162-163.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 165.

no necesitan coacción para su cumplimiento y se mantienen con un bajo nivel de presión.<sup>49</sup>

### III. LA LEGITIMIDAD Y LA CONDUCTA DE LOS ACTORES

Analizada ya la vertiente del derecho legítimo a ser parte de la sociedad internacional, parece oportuno abordar a continuación que prácticas, qué comportamientos de los actores y de la propia sociedad internacional, son capaces y necesarios para crear esta impresión de legitimidad y que es la fuente del sentimiento de obligatoriedad respecto a normas e instituciones.

#### A. *La legitimidad basada en el consenso internacional*

Ian Clark centra sus estudios sobre la legitimidad de los comportamientos de la sociedad internacional en las acciones de y dentro de ésta. La atención se centrará en los modos en los que se adoptan acuerdos y los valores y normas en función de los cuales se organiza la sociedad internacional.

Para Clark, la legitimidad internacional sólo se puede analizar en términos de legitimidad de la sociedad internacional porque es inherente al concepto de legitimidad un referente de comunidad o grupo social. Dentro de este grupo social que conforma la sociedad internacional, el principio de legitimidad internacional vive en una estructura regulada por normas legales, morales y constitucionales. La legitimidad no es en ningún caso la cuarta pata de la estructura normativa sino que se dibuja bajo los valores fundadores de estas tres fuentes normativas. Así, el rol del principio de legitimidad respecto a estas normas supone una capacidad de flexibilizar la interpretación de las mismas ayudando a los actores a consensuar su aplicación.<sup>50</sup> La legitimidad, por lo tanto, tiene un papel ambiguo, y su relación con el poder es asimismo voluble. Para Clark, “la legitimidad constriñe el poder pero es al tiempo parte de él”<sup>51</sup>.

El principio de legitimidad no es parte del cuerpo normativo de la sociedad internacional pero tampoco esto supone que exista una

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 170.

<sup>50</sup> I. Clark, *op. cit.*, p. 2.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 20.

confrontación entre estos dos ámbitos. Las normas internacionales (legalidad, moralidad y constitucionalidad) no chocan *per se* con el concepto de legitimidad porque son sólo uno de los elementos de los que se compone, si bien esto no implica que no existan tensiones puntuales en el análisis empírico de situaciones concretas. El principio de legitimidad no contiene un cuerpo normativo que pueda presionar para elegir entre éste y las normas internacionales y, por otra parte, la noción de legitimidad estará siempre mediatizada por otras normas.<sup>52</sup>

La función del principio de legitimidad es mediar (por su situación jerárquicamente superior) en las tensiones entre los diferentes tipos de normas cuando éstas apunten a direcciones contrarias. De hecho, generalmente, lo que se considera legítimo en cada caso depende del equilibrio, del balance entre los tres tipos de normas.

Así, la relación entre legalidad y legitimidad es directa y, desde un punto de vista estricto, sólo será legítimo lo sancionado por el Derecho internacional. Sin embargo, la legitimidad abarca un ámbito mayor y, como afirma Quel Lopez, no es infrecuente que las OII validen situaciones no previstas en el ordenamiento pero que no sean contrarias a éste, como es el caso del reconocimiento político de entes que carecen de todos los requisitos objetivos para ser considerados Estados.<sup>53</sup> A su vez, la conexión entre moralidad y legitimidad es también directa, aunque más difusa, porque ésta actuará sólo cuando exista choque entre legalidad y moralidad. En definitiva, un grado de equivalencia entre moralidad y legitimidad o justicia supondrá que la legalidad no primará necesariamente. Respecto a la relación con la constitucionalidad (entendida no como fundación legal del orden político sino como las expectativas mutuas no fijadas legalmente en las que se basa la sociedad internacional), la legitimidad se entenderá dada cuando estas expectativas se funden en el beneficio mutuo.<sup>54</sup>

La legitimidad de la sociedad internacional es intrínseca a su propia existencia. La supervivencia de la misma no depende de la creación o el mantenimiento de determinadas instituciones ni de un grupo concreto de valores. La creencia de estar entrelazado, de tener obligaciones mutuas, crea la sociedad internacional. En palabras de Clark, "la sociedad internacional se constituye por sus flexibles principios de legitimidad que expresan el

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 207-208.

<sup>53</sup> F.J. Quel López, "La práctica...", *op. cit.*, pp. 52-53.

<sup>54</sup> I. Clark, *op. cit.*, p. 209.

compromiso de acción conjunta revelados en sus prácticas de respeto a la soberanía, no intervención y prohibición del uso de la fuerza”<sup>55</sup>. Esta visión de la cuestión permite señalar que al estudiar la legitimidad se analizará el comportamiento de la sociedad y que los principios de legitimidad expresan una obligación: el proyecto de una sociedad internacional viable más allá de cualquier norma.<sup>56</sup>

El comportamiento de la sociedad internacional, sus prácticas para avanzar hacia acuerdos, marcan la legitimidad de ésta. La adopción de acuerdos por consenso tiene una relación directa con el principio de legitimidad. El consenso logrado puede entenderse, eso sí, como resultado de la aplicación correcta de los procedimientos previstos o por la coincidencia de valores compartidos entre las partes.<sup>57</sup> De hecho, a la hora de analizar el consenso como práctica internacional es preciso señalar dos aspectos: se crea sobre valores intrínsecos a la propia sociedad internacional o es en sí mismo un proyecto de construcción política.<sup>58</sup> Así, abre una dimensión normativa en función de lo que se ha acordado y supone una herramienta política incluso coercitiva o de presión dándole importancia al acuerdo en sí. En definitiva, la dificultad de analizar la relación entre la práctica del consenso y el principio de legitimidad está en conocer si el acuerdo consensuado otorga legitimidad o si, por el contrario, el consenso se organiza en acuerdos basados en el procedimiento marcado y que lo convierte en consecuencia en legítimo.<sup>59</sup>

#### B. La legitimidad del comportamiento

La relación entre el ámbito de la acción política y el grupo social legitimante es fuente de legitimidad o ilegitimidad. Si la acción política no concuerda en sus objetivos con el grupo que deberá marcar su legitimidad, la acción será entendida como ilegítima.<sup>60</sup> Esta función examinadora del comportamiento de la institución necesitada de legitimidad implica una clara conexión con los principales criterios legitimantes expuestos por autores principales de la Filosofía Política y revisados en el Capítulo I,

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>56</sup> *Ibidem*, pp. 23-24.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 192.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 253.

<sup>60</sup> C. Reus-Smit, *op. cit.*, p.164.

claramente en lo referente al necesario nexo de unión de los valores morales entre actores legitimados y legitimantes, pero también en otros como los referidos a legalidad y eficacia de las acciones. En realidad, esta propuesta subraya tanto la presencia de actores legitimantes como la propia existencia de un cuerpo político desarrollando, de alguna manera, las nociones sobre la cuestión planteadas, aunque con rasgos evidentemente muy diferentes, por Hobbes y Rousseau.<sup>61</sup>

La eficacia de las acciones respecto a la legitimidad se juzgará en función de las normas y objetivos. Una acción se considerará más legítima si cumple los objetivos previstos y éstos son considerados positivos o ajustados a los principios (incluso si la acción en sí en un principio parecía ilegítima)<sup>62</sup>.

Para fortalecer la legitimidad de sus acciones, de su comportamiento, un actor político debe asegurar bien el ámbito de su acción política y el ámbito social legitimante. El ámbito de su acción política será el destinatario principal donde se implantarán sus políticas. Sin embargo, el ámbito social legitimante es un concepto más amplio porque implica a todos los agentes que deliberarán sobre la legitimidad de la acción. La clave para construir una imagen de legitimidad poderosa es unir, o al menos acercar, estos dos ámbitos de legitimación para que adopten una visión conjunta. Una política que busque un grado alto de legitimidad analizará e identificará los ámbitos de forma previa a la ejecución de sus políticas.<sup>63</sup>

### C. *La legitimidad como fuente de autoridad internacional*

Para J. Steffek, el centro de la cuestión no es tanto el consenso en sí como argumento legitimador puesto que el resultado de lo pactado, y la obligatoriedad consiguiente, pasarán también por un análisis concreto. La legitimidad de las instituciones se basa en procesos de evaluación normativos. Supone analizar hechos empíricos con principios normativos externos. Los juicios sobre la legitimidad hechos por la ciudadanía objetivo de una norma concreta o institución son visiones empíricas sobre la legitimidad. El análisis de los principios filosóficos supone una percepción

---

<sup>61</sup> En este sentido ver: T. Hobbes, *Leviatán*, Móstoles, Editora Nacional, 1983 y J.J. Rousseau, *Du contrat social*, Paris, Flammarion, 2001 así como el epígrafe I.B del Capítulo I del presente trabajo.

<sup>62</sup> C. Reus-Smit, *op. cit.*, p. 165.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 164.

normativa. En ambos casos, se parte de una noción de procedimiento democrático, el consenso, pero también de la eficacia de las instituciones.<sup>64</sup>

La cuestión sobre la legitimidad internacional se complica con respecto a otras como la legitimidad dentro del ámbito del Estado donde los actores están fijados de antemano, gobierno-estado, súbditos-ciudadanía. En el ámbito internacional la cuestión se ha pospuesto hasta que ha sido evidente que la sociedad internacional es fuente de normas y obligaciones y que tiene un grado cierto de autoridad. La búsqueda de la legitimidad de esta autoridad internacional es complicada porque no existe un órgano permanente y con poder de imposición que marque las pautas y determine el papel de cada actor.

La gobernanza internacional aún es escasamente ejercida por actores permanentes con competencias marcadas, siendo las Naciones Unidas una excepción en el panorama internacional. Las labores de gestión y gobierno de los asuntos internacionales se realizan mediante convenciones, conferencias y secretarías que implementan acuerdos basados en principios, normas y reglas previas. Así, Steffek afirma que para una gran mayoría de la doctrina internacionalista la legitimidad es un atributo de estos principios, normas y reglas. Ahora bien, la falta de una fuerza coercitiva que asegure su cumplimiento provoca las frecuentes resistencias a las reglas y leyes internacionales.<sup>65</sup>

Para una gran parte de los autores de Relaciones Internacionales, la legitimidad internacional debe conceptualizarse como un asunto intergubernamental y, así, Steffek detecta tres corrientes diferenciadas.

Por una parte, aquellos que aplican el *pacta sunt servanda*, partidarios de la literalidad del Derecho internacional y que consideran que la obligatoriedad de las normas internacionales proviene de su consentimiento expreso y previo. Los argumentos respecto a la legitimidad internacional provenientes de la disciplina del Derecho internacional serán analizados con detalle en el capítulo siguiente, pero es importante señalar aquí que, para Steffek, esta visión no es útil puesto que la voluntariedad y libertad de los Estados para adoptar acuerdos es sólo cierta para los más poderosos que

---

<sup>64</sup> J. Steffek, "Legitimacy in International Relations. From State Compliance to Citizen Consensus", en A. Hurrelman, S. Schneider, J. Steffek (eds.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, New York, Palgrave, 2007, p.178.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 181.

tienen además la capacidad de presionar y condicionar el acuerdo de otros más débiles.<sup>66</sup>

En segundo lugar, la perspectiva racionalista considera que la violación de las normas legítimas (institucionalizadas y generalmente aceptadas) es potencialmente costosa porque puede suponer un daño en la reputación del Estado como miembro “bueno” de la sociedad internacional. Esto lleva al intento de los Estados de aparentar conformidad con las normas internacionales independientemente de su cumplimiento real. Para Steffek, la visión racionalista de las normas como restricción externa a la actividad estatal comete el error de presumir la existencia previa de un consenso normativo.<sup>67</sup>

En tercer lugar, la perspectiva constructivista se centra en el contenido prescriptivo de las normas y considera que las expectativas pueden extenderse en la sociedad internacional mediante procesos de argumentación, razonamiento y persuasión. La socialización mediante estas técnicas explicaría la emergencia del consenso normativo en la sociedad internacional. Sin embargo, Steffek argumenta que la diplomacia no construye acuerdos sobre valores o normas sino que su trabajo es la gestión de las diferencias.<sup>68</sup>

Las tres visiones de la legitimidad de la autoridad internacional tienen argumentos útiles pero no son completas. Las tres se centran en la relación entre los Estados y la autoridad internacional que de alguna manera contemplan como la resultante de la acción conjunta de éstos. La relación directa entre legitimidad y consentimiento estatal es incluso puesta en duda por algunos juristas, puesto que las obligaciones afectan a la ciudadanía que no es parte en el proceso. La perspectiva racionalista plantea la cuestión desde un punto de vista utilitarista y, sin embargo, olvida que las normas asumidas como dadas en la sociedad internacional provienen de otros Estados. El constructivismo basa la socialización de los acuerdos sobre principios y normas en negociaciones diplomáticas. En realidad, no son procesos paralelos puesto que los cambios de percepción sobre valores son más lentos que las negociaciones y ocurren previamente en el nivel social. En definitiva, las aproximaciones a la legitimidad internacional conllevan

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 182.

<sup>67</sup> *Ibidem*, pp. 183-184.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 185.

cierta insatisfacción por no incorporar un tercer actor al análisis, la ciudadanía.<sup>69</sup>

#### IV. LA NECESIDAD DE AMPLIAR EL ESTUDIO DE LEGITIMIDAD INTERNACIONAL A NUEVOS ÁMBITOS

Tradicionalmente la disciplina de las Relaciones Internacionales ha centrado sus estudios en la actividad de los Estados en el exterior y en las luchas de poder de éstos en el medio internacional. De ahí su nulo interés hasta hace relativamente poco tiempo por el fenómeno de la legitimidad puesto que se asumía que no era necesaria en un ámbito marcado por la anarquía y la ley del más fuerte. La progresiva toma de importancia y, sobre todo, el aumento de capacidades normativas de la sociedad internacional ha ido replanteando las premisas básicas de la literatura internacionalista estudiando con más detalle fenómenos relevantes, hasta hace no mucho ignorados, como la legitimidad de la autoridad internacional. Como se ha podido entrever ya, la legitimidad implica una justificación de la autoridad y una impulsión al cumplimiento. Éste, no depende tanto del interés u otros presupuestos realistas y liberales sino de “cómo son percibidos en relación a los sistemas de valores compartidos por los actores afectados”.<sup>70</sup>

El análisis tradicional de la cuestión es, como se ha podido comprobar, un acercamiento desde las bases clásicas de la disciplina y así se analiza la legitimidad internacional bien desde la del propio Estado para ser parte de la sociedad, bien desde la actuación de ésta como fuente obligaciones para los Estados. Sin embargo, este análisis ha sido criticado por no analizar a fondo y como fuente de legitimidad la destinataria última de las decisiones políticas a nivel internacional, la ciudadanía. Este hecho, fuente de graves problemas de legitimación de realidades internacionales, será estudiado y analizado para su incorporación en las labores de construcción de una noción de legitimidad apta para el estudio de las Organizaciones internacionales, como se verá en el Capítulo V.

---

<sup>69</sup> *Ibidem*, pp. 186-187.

<sup>70</sup> N. Cornago, “Elementos para el análisis del proceso político en los regímenes internacionales: el multilateralismo no necesariamente formalizado”, *Anuario de Derecho Internacional*, nº 15, 1999, p. 231.

### A. *La sociedad mundial*

El estudio de la legitimidad internacional no puede ser una simple analogía entre la legitimidad del Estado hacia el ámbito internacional. La legitimidad internacional abarca ámbitos más amplios que la estatal que se refiere a la relación ciudadanía- Estado. Así, para Clark “no es posible pasar directamente de la legitimidad dentro del Estado a la legitimidad más allá del Estado en un solo movimiento”<sup>71</sup>.

En concreto, será necesario hacer un estudio diferenciado de los diferentes ámbitos de estudio de las relaciones internacionales. Es posible marcar una diferenciación entre sociedad internacional y sociedad mundial. La sociedad internacional sería aquella representada por las prácticas de los Estados que la conforman. Sociedad mundial se referiría a los aspectos no estatales de las relaciones internacionales y sus actores serían desde ONGs y empresas transnacionales hasta el ámbito de los individuos. Hecha esta diferenciación se debe analizar la legitimidad entre estas dos esferas puesto que es en ellas donde la legitimidad opera.<sup>72</sup>

Las cuestiones de legitimidad de la gobernanza global surgen en estos dos ámbitos y en ellos habrá que analizar diferentes contextos. El primero se refiere a la relación jerárquica y vertical entre los diferentes componentes sociales tratando cuestiones de democratización, representación y rendición de cuentas dentro de la red de gobernanza global. El segundo contexto se refiere a la relación horizontal entre los pueblos y los grupos sociales y concierne la naturaleza de la comunidad que podrá estar representada y ser oída en la gobernanza global.<sup>73</sup>

Los problemas de legitimidad internacional para Clark provienen en parte de un error de diagnóstico. Si tanto la sociedad internacional como la sociedad mundial son parte de las relaciones internacionales habrá que analizar la legitimidad en los ámbitos de cada uno, pero no necesariamente con las mismas medidas. Las reglas para analizar la legitimidad de la sociedad internacional especifican el contenido sustantivo y de procedimiento para que un Estado sea aceptado como miembro de la sociedad y la conducta apropiada de éstos. Así, el análisis de la legitimidad

---

<sup>71</sup> I. Clark, “Legitimacy in International or World Society?” en A. Hurrelman, S. Schneider, J. Steffek, (eds.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, New York, Palgrave, 2007, p. 193.

<sup>72</sup> *Ibidem*, pp. 193-196.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 202.

de la sociedad internacional es, de alguna manera, la visión entre iguales, horizontal. El análisis de la sociedad mundial, sin embargo, surge de una relación jerárquica similar a la interna estatal. Las pruebas de legitimidad respecto a la sociedad mundial suponen exámenes sobre el consentimiento, la representación, la rendición de cuentas, la transparencia y la responsabilidad.

*B. La ciudadanía como juez de la legitimidad internacional*

La inclusión de una dimensión ciudadana en el estudio de las legitimidad internacional es clave para el análisis de Steffek sobre la legitimidad internacional habida cuenta que, como se ha visto, no considera suficiente el análisis del comportamiento de la sociedad internacional y de los Estados miembros para dilucidar la cuestión en su totalidad.

Para Steffek, de alguna manera la ciudadanía es el objetivo último de la gobernanza global. Aquélla se informa de los acontecimientos mediante los medios de comunicación y las ONGs, reflexiona y, si el resultado es una conclusión negativa sobre el rumbo de los acontecimientos, se enfrentará a las normas y reglas de la gobernanza global mediante los mecanismos de la sociedad civil. Es más, “a través de la comunicación pública y el debate surge el consenso legitimante”<sup>74</sup>.

La legitimación en asuntos internacionales es un proceso que trasciende lo diplomático y envuelve al público. Y es en ocasiones en la esfera pública transnacional donde la resistencia y el proceso de deslegitimación comienzan. En cualquier caso, esto no implica ignorar el papel del Estado en la política internacional, ni siquiera pese a la creciente importancia de la ciudadanía como juez de la legitimidad internacional. Los gobiernos mantienen sus prerrogativas para fijar las normas y fundar o abandonar las instituciones internacionales.<sup>75</sup>

Así, Steffek propone un modelo triangular para analizar la legitimidad internacional. En los vértices, las normas internacionales, la ciudadanía y los gobiernos. Las normas internacionales afectan a la ciudadanía pero es ésta la que les otorga legitimidad. A su vez, las normas son creadas y revisadas por los gobiernos estatales y éstas se dirigen también a ellos. La ciudadanía, por último, presiona a sus gobiernos sobre la política

---

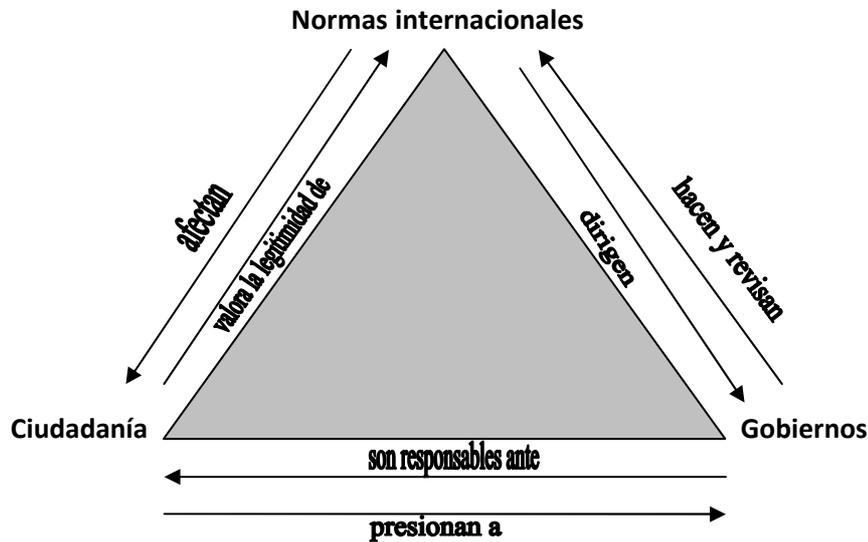
<sup>74</sup> J. Steffek, *op. cit.*, p. 189.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 188-189.

internacional sabiendo que en algún momento éste deberá rendirle cuentas (ver gráfico 2.1).

Gráfico 2.1

MODELO DE LEGITIMIDAD DE LA GOBERNANZA INTERNACIONAL<sup>76</sup>



### C. La aceptación social como criterio de legitimidad

La legitimidad para M. Zürn tiene dos ámbitos de estudio. Por una parte, el aspecto normativo que se refiere a la validez de las decisiones y los órdenes políticos. En segundo lugar, y desde un punto de vista descriptivo, el centro de la discusión estará en la aceptación social de los órdenes y las decisiones políticas.<sup>77</sup>

La falta de adecuación a principios democráticos en el ámbito normativo afecta directamente a la aceptabilidad social de la autoridad internacional. En términos normativos, para Zürn, el funcionamiento de las instituciones internacionales no cumple los estándares democráticos dado que existen carencias en la identificación de los *decisions-makers* y falta de un procedimiento claro de rendición de cuentas. Esta realidad refleja una

<sup>76</sup> Fuente: *Ibidem*, p. 189.

<sup>77</sup> M. Zürn, "Global Governance and legitimacy problems", *Government and Opposition*, vol. 39, n° 2, 2004, p. 260.

incongruencia entre la existencia de espacios sociales transnacionales y la falta de comunidad política internacional.<sup>78</sup>

El retroceso de los procesos nacionales creadores de normas que se contraen frente a la expansión de las instituciones internacionales que funcionan mediante técnicas de supranacionalización (esfera de decisiones más amplia que la interestatal) y la transnacionalización (aumento de importancia de los actores transnacionales no gubernamentales) han llevado a plantear los problemas de aceptación social de esta evolución al ámbito del procedimiento de la toma de decisiones.<sup>79</sup>

En definitiva, la aceptación social de las autoridades estatales no se da en la misma medida para las instituciones internacionales, independientemente del aumento de competencias de éstas. La falta de consciencia, por parte de la ciudadanía, de formar parte de la comunidad política organizada en torno a una OII implica un desapego que debilita las normas surgidas en la institución. La práctica inexistencia de mecanismo de control e información para la ciudadanía aleja asimismo estas dos esferas. La aceptación social de las instituciones internacionales es indispensable para el reforzamiento de la autoridad que éstas ostentan y para la consolidación de una estructura normativa internacional que, careciendo de mecanismos de imposición, necesita del acuerdo previo del receptor respecto a las competencias del emisor de normas.

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 260.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 277.



---

## CAPÍTULO III

### LA NOCIÓN DE LEGITIMIDAD EN LA CIENCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL

---

El análisis de la legitimidad de las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales es, en definitiva, el análisis de su autoridad entendida como su capacidad para crear normas, su capacidad para que éstas sean respetadas y ejecutadas, y la habilidad para que el sentimiento de obligatoriedad sea más fuerte que la simple amenaza de castigo.

El Derecho internacional constituye, bajo estas premisas, una herramienta clave de la investigación sobre la legitimidad habida cuenta que supone la estructura legal sobre la que se rigen las relaciones internacionales y, como se verá, porque tiene fuerza legitimadora siendo en sí mismo un elemento de la realidad internacional con claros rasgos legítimos. En este sentido, el punto de vista inicial de esta exposición sobre la estructura jurídica internacional no compartirá la irrelevancia del Derecho internacional tal y como afirman las fuentes adscritas al realismo tradicional.<sup>1</sup> El hecho de que no exista un cuerpo represor clásico y análogo al que dispone el Estado para hacer cumplir su normativa, no invalida la fuerza de ésta sino que, al contrario, supone un reto intelectual aún mayor

---

<sup>1</sup> O. Casanovas y la Rosa, "Unidad y pluralismo en Derecho Internacional Público", *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol. II, 1998, p. 147.

conocer qué mecanismos logran que el Derecho internacional sea respetado. Es una premisa de esta investigación que, pese a no tener la amenaza del castigo tradicional, penal si se prefiere, del ordenamiento jurídico interno, las normas internacionales son mayoritariamente respetadas, más allá incluso de los intereses concretos y puntuales de los Estados<sup>2</sup>. Así, el incumplimiento es la excepción, que por supuesto debilita al propio Derecho internacional, pero en ningún caso lo invalida dado que las relaciones internacionales se desarrollan y se estructuran alrededor de los principios jurídicos internacionales.

Esta premisa no obsta la constatación que los mayores problemas del sistema internacional se relacionan directamente con la dificultad de implantar y aplicar las normas internacionales. En este trabajo se comparte la idea de los profesores Sobrino y Abad<sup>3</sup>, que la solución a estos déficits pasa necesariamente por un reforzamiento de las instituciones y una mejora de los procedimientos de aplicación de la normativa. En este sentido parece claro que la búsqueda de herramientas analíticas para la comprensión del nacimiento de la percepción de legitimidad de las instituciones internacionales debe ayudar a la consolidación de su autoridad.

El Derecho internacional público es, como señala Casanovas y la Rosa, un ordenamiento jurídico, con normas de carácter general y alcance universal que regulan la vida social de la comunidad internacional. Es también un sistema cuyo pluralismo reconoce la existencia de subsistemas normativos y reconoce la existencia creciente de nuevos sujetos de derecho.<sup>4</sup> No está, por lo tanto, supeditado a las instituciones internacionales sino que éstas dependen del Derecho para su creación y desarrollo al tiempo que son creadoras de normas.

---

<sup>2</sup> Sobre esta cuestión, ver la obra clásica sobre la cuestión: L. Henkin, *How behave the nations? Law and foreign policy*, New York, Columbia University Press, 1979, que analiza el cumplimiento, por parte de los Estados, de la normativa internacional y media entre las posturas más críticas internacionalistas del realismo y la rigidez de los juristas al afirmar que, si bien el Derecho internacional es básico para la sociedad internacional y generalmente respetado, el estudio de su efectividad debía alargarse más allá de la propia ciencia jurídica. Asimismo, ver: A. Chayes y A. Handler Chayes, *The new sovereignty. Compliance with international regulatory agreements*, Londres, Harvard University Press, 1995, que analiza la propensión de los actores de las relaciones internacionales a cumplir la normativa internacional ante la imposibilidad de lograr los objetivos comunes sin el auxilio del Derecho.

<sup>3</sup> J.M. Sobrino y M. Abad, "Reflexiones sobre la formación del derecho internacional en un escenario mudable", *Anuario de Derecho Internacional*, nº 17, 2001, p. 235.

<sup>4</sup> O. Casanovas y la Rosa, *op. cit.*, p. 262.

Partiendo entonces de la base de que el Derecho internacional es una herramienta clave para el estudio de la legitimidad, será preciso iniciar el acercamiento a la cuestión justificando la necesidad de una gobernanza global basada en principios e instrumentos jurídicos. Posteriormente, el análisis de la legitimidad desde el punto de vista del Derecho internacional tendrá dos pilares básicos que suponen dos puntos de vista diferenciados, aún siendo realidades que a menudo se cruzan. De esta manera, será preciso analizar las funciones, las características del Derecho internacional como fuente de legitimidad, como herramienta que asegure el ejercicio correcto de la autoridad y el cumplimiento de las obligaciones que de ésta surjan. Paralelamente, es preciso investigar la legitimidad del Derecho internacional mismo, qué requisitos se consideran por la doctrina jurídica internacionalista como claves para poder subrayar la legitimidad de las normas jurídicas internacionales.

## I. LA NECESIDAD DE UN ORDEN NORMATIVO GLOBAL

### A. *El orden internacional necesario*

La retirada progresiva del Estado, de la ejecución y planificación de políticas que desarrollan competencias hasta hace poco exclusivas, analizada por múltiples investigadores tanto del ámbito de la economía, de la Ciencia Política como de las Relaciones Internacionales<sup>5</sup>, es considerada el punto de partida para la construcción ideal de una nueva forma de relación en las políticas internacionales. Los retos a los que se enfrenta la sociedad internacional en el momento de esta trascendental transformación suponen los motivos que hacen necesario un nuevo orden internacional.

Brand clasifica estos motivos en cinco bloques que conformarán el razonamiento que explicita la necesidad de una alternativa reglada en las relaciones internacionales. En primer lugar, es necesario asumir que muchos de los procesos sociales y de los problemas y políticas asociados a éstos tienen lugar en el ámbito internacional. En función de esta realidad habría que construir una regulación política en el ámbito internacional que

---

<sup>5</sup> A modo de ejemplo, citamos algunas referencias sobre este debate: S. Strange, *La retirada del Estado*, Barcelona, Icaria, 2001; J. Estefanía, *La mano invisible. El gobierno del mundo.*, Madrid, Aguilar, 2006; T. M. Fazal, "State death in the International System", *International Organization*, vol. 58, nº 2, 2004, pp. 311-344; V. Navarro, "¿Están los Estados perdiendo su poder con la globalización?", *Sistema*, nº 155-156, 2000, pp. 31-47.

disminuya la inestabilidad. En segundo lugar, los problemas son percibidos como problemas mundiales que afectan a todas las sociedades. En tercer lugar, Brand propone como inicio de solución las políticas de cooperación y diálogo mediante herramientas de “ganar-ganar” y aumentando la importancia de la opinión de los expertos. El cuarto paso de su análisis respecto a la necesidad de un nuevo orden subraya la creencia de que la resolución de los retos a los que se enfrenta el mundo no pueden ser afrontados con éxito desde los sistemas institucionales del Estado-Nación ya que ha perdido la capacidad de regular áreas básicas. En quinto y último lugar, Brand propone la inclusión de la sociedad civil (entendida por el autor como ONGs y corporaciones transnacionales) en la toma de decisiones.<sup>6</sup>

La configuración de un nuevo orden internacional basado en estas premisas se considera imprescindible e inevitable pero no soluciona un reto clave para la gobernanza global como es el déficit democrático que tendría.

#### B. *El derecho administrativo global*

El desarrollo de la sociedad internacional y el progresivo aumento de las competencias normativas y legislativas de los distintos actores internacionales han dado paso a una nueva forma de regulación administrativa diferente a la utilizada actualmente. Este nuevo *derecho administrativo global*<sup>7</sup> está configurando una nueva forma de entender las relaciones obligacionales en la sociedad internacional, construyendo un nuevo orden normativo global.

Muchas funciones administrativas y regulatorias están siendo realizadas actualmente más en el contexto global que en el nacional, sea en organizaciones tradicionales de carácter público o en nuevas estructuras internacionales público-privadas. Las normas resultantes de estos procesos surgen de cuerpos normativos diferentes al legislativo y sólo el hecho de que se ejerzan en el ámbito internacional pone en duda su carácter

---

<sup>6</sup> U. Brand, “Order and regulation. Global governance as a hegemonic discourse of international politics?”, *Review of International Political Economy*, vol. 12, nº 1, 2005, pp. 160-161.

<sup>7</sup> Traducción propia de la expresión “global administrative law” y que me parece más acertada que ley administrativa global.

administrativo<sup>8</sup> ante la indefinición de lo que supondría una Administración internacional.

Como se ve, la conceptualización del *derecho administrativo global* (y que es diferente al derecho internacional en su concepción clásica y al derecho administrativo nacional) presume la existencia de una Administración transnacional. Ante la falta empírica de ésta, es hoy posible identificar un “espacio global administrativo” compuesto por un número amplio de instituciones regulatorias y por varios tipos de entidades sujetas a regulación (en ambos casos la referencia no incluye sólo a los Estados sino que abarca el ámbito individual, las ONGs y las empresas transnacionales).<sup>9</sup>

La materialización de este tipo de normativa refleja la necesidad de una regulación de tipo administrativo que gobierne la conducta de las instituciones internacionales y la de los gobiernos nacionales en política exterior y que, de alguna manera, responde al deseo normativo, compartido con el derecho administrativo nacional, de estructurar un sistema para la rendición de cuentas, la justicia, la protección de derechos individuales y la estabilización de un cierto sentido democrático en la toma de decisiones.<sup>10</sup>

Así, si el derecho administrativo nacional sirve para ordenar el sistema jurídico y goza de legitimidad en función, tanto de la autoridad que le otorga poder como del resultado positivo que se obtiene con su aplicación, el derecho administrativo global servirá para completar las mismas funciones a nivel internacional que cumple el derecho administrativo en el ámbito nacional.<sup>11</sup>

### C. *Tres concepciones respecto a la legitimidad de la gobernanza global*

Para Bernstein, existen tres formas de analizar la legitimidad de la gobernanza global que se está vislumbrando como básica para la gestión de la sociedad internacional. Así, existe la concepción democrática, la

---

<sup>8</sup> N. Krisch, y B. Kingsbury, “Global governance and global administrative law in the international legal order”, *European Journal of International Law*, vol. 17, nº 1, 2007, p.3.

<sup>9</sup> B. Kingsbury, N. Krisch, y R. Stewart, “The emergence of global administrative law”, *IIJ Working Papers*, 2004/1, p. 7.

<sup>10</sup> M. S. Barr, y G.P. Miller, “Global administrative law: the view from Basel”, *European Journal of International Law*, vol. 17, nº 1, 2007, p. 16.

<sup>11</sup> B. Kingsbury, N. Krisch, y R. Stewart, *op. cit.*, p. 15.

concepción de legalización y la concepción sociológica basada en las creencias subjetivas de lo que es apropiado.<sup>12</sup>

La concepción basada en teorías democráticas utiliza una visión de la legitimidad basada en procedimientos, y centrada en principios como justicia distributiva, igualdad y autonomía.<sup>13</sup> La concepción basada en la legalización asume que las normas tienen por sí mismas un aura de legitimidad.<sup>14</sup> La concepción sociológica centra su atención en la sociedad donde la norma opera y la legitimidad se enraíza en la creencia colectiva de que las acciones son deseables y apropiadas en función de su sistema de normas, valores creencias.<sup>15</sup> Como se verá en el Capítulo V, esta investigación opta, para el estudio de la legitimidad de las Organizaciones internacionales, por una aproximación de corte sociológico sin descartar alguna de las aportaciones principales de la visión democrática aquí reseñadas.

De hecho, para el propio Bernstein, ninguna de estas aproximaciones teóricas captura completamente la relación entre poder, legitimidad y autoridad, pilares éstos sobre los que descansa la autoridad. Así, respecto a las OII, argumenta que su legitimidad dependerá de si sus intenciones y políticas refuerzan los objetivos sociales de sus miembros.<sup>16</sup> Esto supone, además, que el primer paso en pos de la legitimidad para las OII será la construcción de objetivos comunes, firmes y con posibilidad de analizar su cumplimiento.

## II. EL DERECHO INTERNACIONAL COMO FUENTE DE LEGITIMIDAD

El punto de partida de este análisis es la interpretación dada por los diferentes especialistas de las Relaciones Internacionales y de la Ciencia del Derecho internacional al reconocimiento de la obligación de cumplir las normas y prácticas del ordenamiento jurídico. Obviamente, las aproximaciones teóricas existentes sobre la cuestión son varias: el temor a sanciones, básico en el planteamiento realista, carece de consistencia dado

---

<sup>12</sup> S. Bernstein, "The elusive basis of legitimacy in global governance", *UIGHC Working Papers*, vol. 04, nº 02, 2004, pp. 1-2.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 5-6

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 11 y estudio en profundidad en el epígrafe I.I.C del presente capítulo.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 19.

que, al no existir una fuerza capaz de implementar dichas sanciones, el Derecho internacional sería inefectivo. Este planteamiento decae porque la experiencia de la sociedad internacional ha demostrado que el cumplimiento de las obligaciones internacionales es, como ya se ha comentado, muy alto. La segunda visión tradicional se centra en la idea liberal del consentimiento y, en realidad, desvela la creación de una sociedad internacional por parte del Estado de forma voluntaria, basada en el interés propio y que contempla el cumplimiento de aquellos preceptos que se consideren convenientes tras un análisis nacional. El tercer gran enfoque de pensamiento sería el que se centra en la justicia del Derecho internacional legitimada a través del procedimiento y cuyo máximo exponente es Thomas Franck. En cuarto lugar se sitúan las tesis constructivistas para las que la fuerza obligatoria de la normativa internacional se une al proceso de creación de normas, su reproducción y su modificación. Para comunicar (explicar, justificar, persuadir y negociar) con éxito, los actores deben prepararse con argumentos válidos, y la validez estará determinada en parte, por la estructura interna de sus argumentos y, en parte, por la verdad de sus objetivos.<sup>17</sup>

Aunque son muchas las interpretaciones que han analizado las diferentes formas de anclar la legitimidad de la autoridad en base al Derecho internacional, se ha procedido en este trabajo a un repaso de cuatro aproximaciones teóricas necesarias para la comprensión de un estudio instrumental de esta cuestión. No es una cuestión menor que el desarrollo del Derecho internacional público de corte tradicional se vea acompañado de una fuerte emergencia del llamado *soft law* o pre-derecho internacional. Se trata de pautas de comportamiento expresadas en el medio internacional que no han logrado, o no se quiere, que ofrezcan una percepción de obligatoriedad ni de generalidad.<sup>18</sup> Si bien este tipo de prácticas suponen un importante ámbito de evolución y desarrollo del Derecho internacional implican, asimismo, un cierto predominio en la sociedad internacional del ámbito político frente al jurídico y, en consecuencia, una progresiva sustitución de las obligaciones jurídicas por compromisos políticos de difícil e improbable verificación y cumplimiento.<sup>19</sup> Aún así, el Derecho

---

<sup>17</sup> C. Reus-Smit, "Politics and international legal obligation", *European Journal of International Relations*, vol. 9, nº 4, 2003, pp. 596-602.

<sup>18</sup> O. Casanovas y la Rosa, *op. cit.*, p. 116.

<sup>19</sup> J.M. Sobrino y M. Abad, *op. cit.*, pp. 205-207.

internacional puede analizarse aún como herramienta básica de la sociedad internacional y de los Estados que la forman para construir la legitimidad de sus acciones respecto de los destinatarios de las obligaciones.

Más allá de las diferentes visiones tradicionales del Derecho internacional respecto al debate de legitimidad, se van a analizar con una mayor profundidad la importancia del respeto a las normas procedimentales como garantía de justicia y legitimidad; en segundo lugar, se estudiará el Derecho internacional como fuente de autoridad; y en tercer y último lugar, se procederá a una revisión del debate sobre legalización que ha existido entre los especialistas.

#### A. *La legitimidad como respeto al procedimiento*

##### 1. El procedimiento como referente de equidad

Descartada ya como posibilidad que el miedo a las sanciones obligue a los Estados a actuar en contra de sus intereses habida cuenta de la inexistencia de una fuerza coercitiva eficaz a nivel internacional, es preciso descubrir los motivos que llevan a Estados fuertes a cumplir normas internacionales iniciales o aparentemente débiles (sin capacidad de castigar el incumplimiento).

Desde el punto de vista de su importancia y utilidad es precisamente en el ámbito internacional donde resulta más evidente la idea de la legitimidad como factor de cumplimiento de normas, tal y como argumenta Franck<sup>20</sup> porque, en este ámbito, no existe coerción posible ni funciona siempre la visión utilitarista de la sociedad internacional. La comprobación de la existencia de un factor como la legitimidad para el cumplimiento de normas lleva a la conclusión de que el hecho de que la observancia de las normas no sea generalizada se debe más que a la falta de una autoridad jerárquica a la debilidad en términos de legitimidad de algunas normas o instituciones.

Para Franck, “la legitimidad es la propiedad de una norma o institución creadora de normas por la que ejerce una presión para la conformidad de los destinatarios y que éstos crean que la norma o institución será y se comportará de acuerdo con los principios aceptados

---

<sup>20</sup> T. Franck, *The power of legitimacy among nations*, Nueva York, Oxford University Press, 1990, p. 21.

generalmente sobre los procedimientos".<sup>21</sup> El grado de legitimidad de una norma se concreta en base a cuatro indicadores, determinación<sup>22</sup>, validación simbólica, coherencia y adherencia.<sup>23</sup>

En Derecho es frecuente la indeterminación de algunas normas, permitiendo mayor amplitud de interpretaciones en función de los usos y costumbres del momento, facilitando la toma de decisiones y garantizando una mayor perdurabilidad temporal de la norma. Sin embargo, para Franck esta cualidad de algunas normas puede afectar a su legitimidad, a su capacidad para hacerse cumplir. La *determinación* de una norma supone que el grado de claridad de la misma es amplio, que es evidente y está bien fijado el ámbito y objetivo de la misma. Así, "para ser legítima una norma debe comunicar qué conducta está permitida y qué conducta está fuera de los límites".<sup>24</sup> Cuanto más determinada sea una norma, cuanto más claramente se conozca su objetivo, más difícil será para el destinatario justificar su incumplimiento. Sin embargo, la claridad del texto no es lo único que marca la determinación. Una regla clara y concisa que suponga una obviedad o un imposible (normas idiotas) no adquiere mayor legitimidad independientemente de su determinación. De la misma forma, una norma que aún siendo clara y estricta contempla la flexibilización de su contenido en función de posibles cambios de los supuestos bajo los que se promulga (norma sofista), abre la puerta a una suerte de arbitrariedad difícilmente encajable con la legitimidad basada en el procedimiento.<sup>25</sup> La búsqueda de legitimidad de las normas sofistas supone acordar un proceso de determinación, de fijación por parte de un juez de la interpretación definitiva. Para mitigar los problemas que transmiten las normas idiotas se puede iniciar un proceso de deconstrucción aprovechando los términos y reglas útiles que contenga.<sup>26</sup>

Así como la determinación es el componente lingüístico de la legitimidad, la *validación simbólica*, otro de los indicadores propuesto, supone la dimensión cultural y antropológica. Es una herramienta que recuerda la obediencia debida a la norma o institución. Es una indicación que sirve

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>22</sup> Traducción propia del inglés: *determinacy*.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 57

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 84-85.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 87-89.

como subrogación de las razones por las que se debe obediencia.<sup>27</sup> Tiene como indicadores objetos (credenciales, bastón de mando, etc.), canciones (himnos), discursos o actos. Asimismo, la forma ritual es una forma especial de validación simbólica centrada en ceremonias que proporcionan argumentos no verbalizados para la conformidad respecto a normas o instituciones. Refuerza las reglas y la estructura de autoridad envolviendo a la comunidad en grupo y separándola de aquellos que no son parte del ritual. El pedigrí es otra forma de validación simbólica y supone presionar hacia la conformidad recordando el origen respetable de normas e instituciones fundamentalmente longevas. La utilización de estos símbolos, rituales y pedigrí ha sido puesta en práctica habitualmente en todas las épocas y recuerda a los destinatarios que el poder está en manos de quien ostenta el Derecho.<sup>28</sup> El éxito de los indicadores de validación simbólica para transmitir legitimidad dependerá de su concordancia con las normas generales. Esta transmisión ocurrirá sólo cuando los destinatarios de los símbolos los interpreten como verdaderos.<sup>29</sup> A nivel internacional los ejemplos de validación simbólica son múltiples. La utilización de los símbolos de Naciones Unidas (bandera, cascos azules, etc.) en países soberanos para proteger sus actividades supone la representación de la sociedad internacional. En el ámbito diplomático, los símbolos y rituales son básicos (títulos, credenciales, prerrogativas, inmunidades, etc.).<sup>30</sup> El reconocimiento simbólico y formal por los demás de un Estado que se reconozca independiente y soberano es fundamental para su entrada en la sociedad internacional.<sup>31</sup>

La *coherencia* como tercer indicador de legitimidad supone, en relación con el de validación simbólica, que los actos simbólicos sólo tienen capacidad legitimante si son acordes con las normas y procedimientos aplicables al caso concreto. Los problemas de incoherencia surgen cuando los estándares no se aplican correctamente, cuando se aplican de forma diferente a sujetos en la misma situación o cuando los criterios aplicados no se relacionan con los principios generales.<sup>32</sup> En la comunidad internacional,

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 91-92.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 92-97.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 111.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 102.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 116.

<sup>32</sup> T. Franck, "Legitimacy in the international system", *American Journal of International Law*, vol. 82, n° 4, 1988, pp. 738-740.

las normas deben ser percibidas como legítimas, deben emanar de los principios generales de aplicación. El comportamiento del Estado es juzgado en términos de su efecto en reforzar, subrayar, o subsanar las normas generales del sistema. Esto es así porque la comunidad internacional y sus normas se han creado en base al comportamiento de sus miembros. Las normas deben seguir el patrón del sistema internacional, deben ser consistentes (entendidas como aplicables a todos por igual) y coherentes (las distinciones deben ser razonadas). Una norma contraria a los principios básicos de la comunidad internacional será inmediatamente rechazada por ilegítima debido a su incoherencia.<sup>33</sup>

Los costes de un comportamiento incoherente se perciben en tres ámbitos: anula el acto no sujeto al procedimiento, subraya el procedimiento correcto y resta legitimidad al órgano emisor de símbolos incoherentes.<sup>34</sup> En definitiva, el grado de legitimidad de una norma depende en parte de su coherencia, que supone conexión tanto interna (entre las partes y los objetivos de la norma), como externa (entre la norma y otras, a través de principios compartidos). Esta conexión manifiesta la existencia de una madeja normativa que conecta los acuerdos *ad hoc* dentro de las reglas de gobierno de la comunidad internacional, dándoles legitimidad.<sup>35</sup>

Como cuarto indicador de legitimidad propuesto por Franck, hay que referirse a la *adherencia* entendida como la relación de la norma con el principio de jerarquía normativa. En la comunidad internacional los acuerdos que obligan provienen originariamente de la voluntariedad de aceptar estos deberes pero, según se desarrolla una relación más madura, el acuerdo, la conformidad, no es directa sino que es correlativa al carácter de miembro de la comunidad. Existe, por tanto, voluntariedad pero ésta no ha sido expresa sino que se ha dado respecto a una jerarquía normativa. Así, una norma tiene gran legitimidad si ha sido realizada acorde a normas secundarias sobre procedimiento de creación de normas.<sup>36</sup>

La jerarquía validatoria se constituye por tres niveles de normas que legitiman una a la otra. La norma primaria se evidencia en el texto de un acuerdo, la norma secundaria define cómo se han negociado, interpretado y validando los acuerdos. En tercer lugar, la norma primordial informa que los

<sup>33</sup> T. Franck, *The power...*, *op. cit.*, pp. 152-153.

<sup>34</sup> T. Franck, "Legitimacy in...", *op. cit.*, p. 741.

<sup>35</sup> T. Franck, *The power...*, *op. cit.*, p. 180.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 193.

acuerdos una vez validados son obligatorios. La legitimidad de las normas primarias se demuestra mostrando que son el resultado de seguir el procedimiento marcado por las normas secundarias. La legitimidad de éstas se puede demostrar por el específico o implícito consentimiento de los Estados. La legitimidad de la norma primordial sólo se puede demostrar por la conducta de los Estados que manifiestan su creencia en la validez de las mismas “como el prerrequisito básico para un concepto internacional de procedimiento basado en justicia” y derecho.<sup>37</sup>

## 2. El procedimiento cubre lagunas de legitimidad

Para D. Esty existen seis tipos diferentes de legitimidad y cada uno tiene una lógica concreta de aceptación de la autoridad. A veces, estas seis visiones de legitimidad se complementan entre sí pero, en otras ocasiones, chocan o tienen conflictos unas con otras.<sup>38</sup> La lógica de la legitimidad como respeto al procedimiento tiene, como se verá, capacidad para cubrir las lagunas de las demás. Sin embargo, es preciso analizar cada una de estas aproximaciones.

En primer lugar, la legitimidad democrática se basa en el poder de la mayoría y en los procesos electorales aunque, descartada está posibilidad en las relaciones internacionales, este tipo de legitimidad se fundamenta en las competencias subrogadas por los representantes nacionales. La identificación de la ciudadanía con los órganos emisores de normas a nivel internacional ayuda a legitimar el proceso. En segundo lugar, la legitimidad en base a resultados se centra en la habilidad de las instituciones internacionales de proporcionar bienestar utilizando además el consejo de expertos, y supone un foco de atracción para los Estados-Nación. En tercer lugar, la legitimidad en base al orden representa la capacidad del Derecho, de cualquier tipo de ordenamiento jurídico, de clarificar y ordenar las relaciones sociales legitimando al órgano del que emana la regulación. La legitimidad sistémica está representada por el reparto de papeles entre los actores legitimados directamente (Estados democráticos) y aquellos con autoridad delegada y, supone un modelo de gobernanza con responsabilidades repartidas y controladas multilateralmente. En quinto

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 194.

<sup>38</sup> D. Esty, “Good governance at the supranational scale: globalizing administrative law”, *Yale Law Journal*, 115:1490, 2006, p. 1515.

lugar, la legitimidad deliberativa supone un proceso transparente de toma de decisiones, que otorgue oportunidad al debate político.<sup>39</sup>

La legitimidad procedimental es el respeto al procedimiento previsto para adoptar las decisiones y es básico para la creación de legitimidad. Es una legitimidad inherente que surge del cumplimiento de las formas y los requisitos previos. Pero además la legitimidad procedimental es importante porque un buen procedimiento puede sustituir en parte la falta de legitimidad por la ausencia de elecciones, puede hacer partícipe a los mejores expertos y proveer una estructura y orden prefijados a la tarea de elaboración normativa, ayudar a delimitar el ejercicio del poder y es capaz de crear herramientas de diálogo y debate.<sup>40</sup> Para Esty, la adopción de un mayor y robusto régimen de normas administrativas y de procedimiento para las instituciones con capacidad decisoria, contribuirá directamente a su capacidad para el buen gobierno a través de mecanismos de rigor procedimental. Y, de forma indirecta, este proceso reforzará y cubrirá las lagunas de los otros tipos de legitimidad.<sup>41</sup>

## B. *El Derecho internacional como fuente de autoridad*

### 1. El consentimiento y la delegación

El ejercicio de la autoridad por parte de las administraciones internacionales debe ser legítimo, justificado por un orden moral o por las creencias sociales generalizadas. Asimismo, la autoridad supone el derecho a ser obedecido dentro de los límites de sus normas, y esta debe ser una obediencia voluntaria y no coercitiva. Este concepto de autoridad está conectado con el reconocimiento del principio de jerarquía y basado en la estructura normativa.<sup>42</sup> De esta forma, la autoridad de los gobiernos no es absoluta sino relativa, limitada, existiendo una obligación de rendición de cuentas que juzgará el ejercicio de la gobernanza en base a principios de responsabilidad y limitación.

Zaum detecta cinco fuentes de autoridad dentro del Derecho internacional utilizando como banco de pruebas las resoluciones del Consejo

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 1516-1520.

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 1521-1522.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 1561.

<sup>42</sup> D. Zaum, "The authority of international administrations in international society", *Review of International Studies*, vol. 32, n° 3, 2006, p. 457.

de Seguridad de Naciones Unidas. De estas cinco fuentes las dos que mayor relevancia tienen son procedimentales, consentimiento y delegación, y las tres restantes están relacionadas con los objetivos de la organización de la que emanan, mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, protección y promoción de los derechos humanos y la democracia y, defensa de la necesidad de un gobierno.

El consentimiento para aceptar obligaciones es un principio básico de la legitimidad de la autoridad y es difícil analizarla en situaciones internacionales post-conflicto. Para invocar este concepto como fuente de autoridad, es requisito imprescindible la existencia de un consentimiento expreso y explícito del Estado. Ahora bien, la posible disonancia entre este consentimiento y la opinión de la ciudadanía o la sociedad civil del Estado no es para el Derecho un aspecto relevante. El Derecho internacional, en aras a una mayor eficacia, tiende a reconocer al gobierno nacional como suficiente para prestar consentimiento<sup>43</sup>, independientemente de que esto suponga una debilidad en términos de legitimidad democrática. Como se verá posteriormente en la propuesta de la noción de legitimidad social<sup>44</sup> existe una cierta distancia entre las percepciones de legitimidad de la ciencia jurídica internacional y las que se extienden entre los actores legitimantes.

La delegación puede ser entendida como el reverso de la moneda de las herramientas generadoras de autoridad legítima. Si el consentimiento es un instrumento garantista directo y expreso, la delegación supone la cesión, por parte de una autoridad, de una parte de sus prerrogativas a otra institución. Así, la legitimidad de las acciones de esta otra institución está revestida igualmente de autoridad legítima pero no directa sino derivada. La delegación debe, para ser legitimante, fijar el alcance y objetivo para el que se ejercerá y la institución delegante podrá en cualquier momento recuperar sus prerrogativas.<sup>45</sup> Esta práctica es la que los Estados realizan al entrar en una Organización internacional, delegan alguna de sus funciones a los organismos internos de la institución internacional.

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 460.

<sup>44</sup> Ver Capítulo V y VI del presente trabajo.

<sup>45</sup> D. Zaum, *op. cit.*, p. 461.

## 2. Los principios sustantivos como fuente de autoridad

El mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, la protección y promoción de los derechos humanos y la democracia y la defensa de la necesidad de un gobierno son los tres principios sustantivos que cita Zaum como creadores de autoridad legítima pero a los que considera secundarios respecto a los ya citados. La generalización de estos principios originarios del Consejo de Seguridad supondría una reforma del principio de soberanía puesto que incide en su ámbito de aplicación, así como en el de autodeterminación y en el de prohibición de intervención en asuntos internos. En la práctica esta cuestión se ha llevado a cabo de forma desigual<sup>46</sup> y por unos intereses que en cualquier caso no pueden ser descritos en base a la escrupulosidad del ordenamiento jurídico internacional.

En efecto, en los últimos años se ha producido un interesante debate sobre los posibles límites de la soberanía estatal y de la prohibición de intervención en asuntos internos por las Organizaciones internacionales u otros Estados. De esta manera, se alzaron múltiples voces que afirmaban que el principio de soberanía y el derecho de autodeterminación de los pueblos no podían implicar una pasividad internacional ante la violación flagrante de los derechos humanos. Así, se proponía convertir éstos en el eje del sistema internacional y facilitar las intervenciones externas, con o sin el consentimiento del Estado, para proteger a poblaciones afectadas por graves violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, y pese al carácter ético de la propuesta, pronto se levantaron las voces de alarma advirtiendo que la no intervención en asuntos propios de los Estados es la única garantía de independencia soberana de los Estados más débiles. Así, la ruptura de este principio podía suponer nuevas formas de dominación que el sistema de Estados trataba de evitar. Las intervenciones humanitarias han terminado por llevarse a cabo sin la modificación literal de la Carta de las Naciones Unidas, y con una modificación interpretativa de los términos de la misma. De esta forma, se ha entrado en una nueva era de las relaciones internacionales que ha dado ya lugar a múltiples casos.

El cambio en la percepción de los límites a la soberanía estatal basándose en la preeminencia de la protección de los derechos humanos, y la posterior modificación práctica de la interpretación del régimen jurídico internacional, fue motivada principalmente por defensores de los derechos

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 468.

humanos en Occidente (intelectuales, ONGs, etc.). Se partía de una óptica pesimista de la Historia de la Humanidad, y se constataba que la única universalización cierta entre las diferentes sociedades del planeta “ha sido la más silenciosa, la de las prácticas de matar”<sup>47</sup>. De esta forma, la única evidencia universal capaz de provocar una acción planetaria sería la percepción global del daño que podemos infringir y sufrir. Así, se formuló un planteamiento claro a favor de la injerencia por motivos humanitarios. Curiosamente, el centro de las críticas no eran las potencias dominantes sino los principios del Derecho internacional. Así, Bernard Kouchner afirmaba “a cada uno su sufrimiento, a cada uno sus víctimas. La ley y el Derecho internacional son feroces”<sup>48</sup>. Para él, “la injerencia es la forma moderna de solidaridad, una victoria sobre el racismo de la caridad tradicional”. Caridad racista que achaca a aquéllos que por motivos de protección de los nuevos Estados recién independizados rechazan la injerencia afirmando que “el colonialismo está presente en todos los blancos que juzgan aceptables males a otras personas que nunca tolerarían en su familia”<sup>49</sup>.

Las nuevas interpretaciones sobre lo que el propio Derecho internacional, y en concreto el principio de soberanía suponía, empezaron a ser cada más poderosas. Para Annan, “la soberanía de los pueblos nunca fue una licencia para que los gobiernos pisotearan los derechos y la dignidad de los seres humanos. Soberanía implica responsabilidad, no simplemente poder”<sup>50</sup>. Este planteamiento de soberanía es recogido posteriormente por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (CIISE, en sus siglas en francés) auspiciada por Canadá que intentaba reunir las diferentes propuestas teóricas y la práctica ya en marcha sobre las intervenciones militares en defensa de las minorías. Para esta comisión, si bien es cierto que la soberanía es la única herramienta de defensa de los Estados más débiles frente a un mundo desigual y peligroso, esto no puede suponer que la interpretación de la extensión de la misma suponga un poder ilimitado al Estado para hacer lo que le venga en gana con su población. Así, la soberanía se estructuraría en un doble ámbito de responsabilidad, la externa como respeto a la soberanía de los otros y la interna, como respeto a la

---

<sup>47</sup> A. Gluksmann, “La considération de l’inhumain” en M. Bettati, y B. Kouchner, *Le devoir d’ingérence*, Paris, Editions Denoël, 1987, p. 218.

<sup>48</sup> B. Kouchner, “Préface. Le devoir d’ingérence” en M. Bettati, y B. Kouchner, *op. cit.*, p. 11.

<sup>49</sup> B. Kouchner, *Les malheurs des autres*, Paris, Editions Odile Jacob, 1991, pp. 296-301.

<sup>50</sup> K. Annan, *Reflexiones sobre la intervención*, Nueva York, ONU, 1998, p. 4.

dignidad y los derechos fundamentales de las personas que viven en él.<sup>51</sup> “Se trata de asegurar la seguridad de las personas ordinarias cuya vida corra peligro porque su Estado no pueda o no quiera protegerlos”<sup>52</sup>. Este nuevo concepto de intervención supondría el establecimiento de reglas claras, procedimientos y criterios que permitan determinar cuando, cómo y si hay que intervenir. Por otro lado, supondría asegurar la legitimidad de la acción y supervisar que la misma se ajuste a lo previsto inicialmente. Por último, supone contribuir a eliminar en lo posible las causas del conflicto.

En este mismo sentido, para Fox y Roth, el Derecho internacional debe implicarse en la aseguración del derecho a la democracia que tienen los pueblos. Es preciso lograr la fórmula para concebir la democracia como obligación jurídica adaptando o reformando el sistema jurídico internacional.<sup>53</sup>

En definitiva, tanto los principios procedimentales como los sustantivos implican la consolidación y la legitimación de la autoridad de los organismos responsables de la gobernanza internacional. Pero, como se ha afirmado, esta autoridad es limitada y debe pasar por un proceso de rendición de cuentas que se materialice en base a estos principios. Sin embargo, al no ser autoridades electas los sujetos pasivos de su acción no pueden ejercer ese control. El análisis de las actuaciones se realiza a nivel internacional lo que limita su carácter democrático.<sup>54</sup>

### 3. El consentimiento y la legalidad como bases de la legitimidad

Bodansky argumenta también que la legitimidad se refiere a la justificación de la autoridad, y aporta un doble análisis a esta apreciación. Por una parte, la concepción sociológica de la legitimidad, donde la justificación de las acciones de la autoridad necesita de la aceptación del grupo al que se dirige. En el ámbito de las relaciones internacionales, las

---

<sup>51</sup>CIISE, *La responsabilidad de proteger*, Ontario, Background Research, 2001, pp. 8-9.

<sup>52</sup>*Ibidem*, p. 11.

<sup>53</sup>G. Fox, y B.R. Roth, “Democracy and international law”, *Review of International Studies*, vol. 27, nº 3, 2001, p. 352.

<sup>54</sup>D. Zaum, *op. cit.*, pp. 469-471.

directrices de las autoridades internacionales afectan tanto a los Estados como a la ciudadanía y a ambos les corresponde el análisis de legitimidad.<sup>55</sup>

La concepción normativa de la legitimidad se refiere a si la reivindicación del derecho a la autoridad está correctamente fundada en términos jurídicos. En base a esta definición genérica, Bodansky identifica dos bases de legitimidad del Derecho internacional, el consentimiento y la legalidad. El consentimiento, del que hablaba también Zaum<sup>56</sup>, es igualmente válido si se da de forma específica y concreta o si se otorga de manera general a una institución. En realidad, la idea sobre la que gira la noción de consentimiento se refiere a la capacidad de una norma para consolidarse y generalizarse en función de la autoridad que ostente el órgano promotor<sup>57</sup> que, en el caso de poseer ese tipo de autoridad proveniente del consentimiento expreso o tácito, será muy grande. En segundo lugar, el principio de legalidad obliga a las prácticas internacionales a estar en consonancia con las leyes y principios vigentes.<sup>58</sup>

La ampliación de la influencia de las normativas internacionales hace que los dos principios citados vayan a verse debilitados. Las normas jurídicas internacionales no afectan ya sólo a los Estados sino que incluyen a actores no estatales que no han prestado consentimiento y, además, los nuevos retos a los que se enfrenta la gobernanza mundial (medio ambiente, seguridad, etc.) necesitarán de mayor flexibilidad en cuanto a la justificación de la autoridad. De hecho, Bodansky incorpora a su análisis otras percepciones de la legitimidad de la autoridad que complementan la legitimidad legal basada en el consentimiento y la legalidad. Así, existiría la legitimidad originaria marcada por el origen de la autoridad, la legitimidad basada en el procedimiento, y explicada ya en este estudio, y la legitimidad sustantiva relativa al logro de los objetivos de la autoridad.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> D. Bodansky, "The legitimacy of international governance: A coming challenge for international environment law", *American Journal of International Law*, vol. 93, n° 3, 1999, p. 601.

<sup>56</sup> D. Zaum, *op. cit.*, p. 460.

<sup>57</sup> J.M. Sobrino y M. Abad, *op. cit.*, pp. 215-216.

<sup>58</sup> D. Bodansky, *op. cit.*, pp. 604-605.

<sup>59</sup> *Ibidem*, pp. 606-612.

### C. La Teoría de la legalización

#### 1. El concepto de legalización.

La teoría de la legalización supone una forma concreta de institucionalización de las obligaciones internacionales y representa la decisión, en diferentes ámbitos, de imponer obligaciones a los gobiernos nacionales<sup>60</sup> y la forma en la que esto se hace correctamente. La legalización como forma de institucionalización se caracteriza por tres elementos, obligación, precisión y delegación.<sup>61</sup>

El elemento de *obligación* supone que los Estados u otros actores están unidos a una norma o grupo de normas. Concretamente, están legalmente unidos a una norma en el sentido de que su comportamiento está condicionado por el filtro que implica el escrutinio de las normas generales, los procedimientos, el discurso del Derecho internacional y, a menudo también, del derecho nacional. La *precisión* supone que las reglas definan sin ambigüedades la conducta que quieren, autorizan o proscriben. La *delegación* implica que a un tercer actor no parte se le otorgue la autoridad para implementar, interpretar y aplicar las normas así como para resolver las disputas.<sup>62</sup>

Para Reus-Smit, la teoría de legalización se basa en el consentimiento otorgado por los Estados sobre acuerdos internacionales específicos y en la legitimidad de la institución del Derecho internacional. Este concepto analiza la institucionalización de los regímenes internacionales y lo hace en base a los tres supuestos mencionados, el grado por el que sus normas son obligatorias, la precisión de éstas y la capacidad para delegar funciones de autoridad a un tercero no parte.<sup>63</sup> Cada una de las dimensiones tiene una graduación y puede variar en cada momento por lo que el concepto de legalización es muy variado y abarca desde legalización dura (las tres dimensiones desarrolladas al máximo), legalización débil (las tres

---

<sup>60</sup> J. Goldstein, M. Kahler, R.O. Keohane y A.M. Slaughter, "Introduction: Legalization and World Politics", *International Organization*, vol. 54, n° 3, 2000, p. 386.

<sup>61</sup> K. Abbott, R.O. Keohane, A. Moravcsik, A.M. Slaughter y D. Snidal, "The concept of legalization", *International Organization*, vol. 54, n° 3, 2000, p. 401.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 401.

<sup>63</sup> C. Reus-Smit, *op. cit.*, p. 604.

dimensiones implementadas al mínimo) hasta la ausencia completa de legalización.<sup>64</sup>

La propuesta teórica de legalización pretende unir el ámbito político con el del Derecho y ser el reflejo de la relación entre estos ámbitos ya que el cumplimiento de las normas se realiza por algo más que por su *status* legal. La preocupación por la reciprocidad, la reputación o el daño posible a instituciones valiosas, así como otras motivaciones materiales y normativas, juegan un papel clave en las razones del cumplimiento de las obligaciones internacionales.<sup>65</sup> Así, la legalización contiene una promesa implícita sobre el cumplimiento ya que la comparación entre instituciones que no cumplen las tres características y otras que sí, demuestra que se pueden obtener mayores beneficios desde la acción colectiva. Esta promesa se basa en la confianza del cumplimiento de las obligaciones surgidas de instituciones fuertemente legalizadas.<sup>66</sup>

## 2. Críticas a la teoría de legalización

Para Finnemore y Toope<sup>67</sup> la definición del concepto de legalización carece de visión sobre los procedimientos legales, las metodologías, las instituciones y los procesos que generan legitimidad y, justamente por este motivo, consideran que es un planteamiento incoherente que en realidad sólo explica la burocratización legal que supone la institucionalización del Derecho internacional. Para ellos, la propuesta de legalización centra la importancia para su función como fuente de obligaciones en la forma (obligación, precisión y delegación), legalizando así las políticas en función de estos requisitos.

Para analizar cómo legitima el Derecho hay que ampliar el análisis. La ley, el Derecho, incluyendo el proceso de legalización, se definen mejor por el proceso de creación que por el resultado, la forma final. Lo que legitima el Derecho es el proceso por el que se crea y se aplica (adhesión al procedimiento, habilidad de los actores para participar e influir, etc.). Sin embargo, el procedimiento por sí mismo tampoco sirve para legitimar

<sup>64</sup> K. Abbott, *op. cit.*, p. 402.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 419.

<sup>66</sup> K. Miles, "Conclusion: the causes and consequences of legalization" *International Organization*, vol. 54, n° 3, 2000, p. 673.

<sup>67</sup> M. Finnemore y S.J. Toope, "Alternatives to legalization. Richer views of law and politics", *International Organization*, vol. 55, n° 3, 2001, p. 744.

completamente. Una aproximación añadida de corte constructivista supone una percepción más cultural y sociológica que permite explicaciones culturales sobre el comportamiento de los actores.<sup>68</sup>

Para Reus-Smit, la legalización explica en todo caso cómo funciona la norma jurídica internacional y la fuerza que ésta tiene. El Estado elige participar de un sistema con reglas que le impondrá obligaciones pero, una de las razones por las que lo hará será porque él mismo otorga legitimidad al sistema jurídico internacional y la razón de que esta legitimidad sea asumida no está explicada en las teorías racionalistas defensoras de la legalización.<sup>69</sup> En este sentido, Bernstein afirma que la teoría de legalización asume que las normas tienen por sí mismas un aura de legitimidad. La legalización supone la imposición en determinadas áreas de obligaciones jurídicas a los gobiernos. Es una visión que dice obviar el poder y el interés centrándose en los objetivos, fuentes e interpretaciones del texto normativo pero que, obviamente, está muy influenciado por el concepto de poder puesto que no responde a la pregunta sobre quién legaliza.<sup>70</sup>

### III. LA LEGITIMIDAD DEL DERECHO INTERNACIONAL

Tras el estudio de las diferentes visiones doctrinales referentes a la función del Derecho internacional como fuente creadora de legitimidad de las prácticas gubernamentales a nivel internacional, y de la autoridad en definitiva, es preciso acercarse ahora a las características que subrayan la legitimidad de las propias normas que configuran el Derecho internacional.

#### A. *La interiorización e internalización de la norma*

Las tesis sobre las razones del cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte del Estado que se basan en la voluntariedad de la obediencia más que en la obligación en sí misma no convencen del todo a Koh. Sin desechar la utilidad de estas ideas, considera que es necesario incorporar la visión interna del efecto de la normativa internacional para comprender el fenómeno del cumplimiento.

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, pp. 750-751.

<sup>69</sup> C. Reus-Smit, *op. cit.*, p. 605.

<sup>70</sup> S. Bernstein, *op. cit.*, p. 11.

Las razones morales, normativas o legales en realidad se unen en la noción de obediencia. La obligación moral de cumplir una norma internacional se convierte en un deber interno cuando ésta ha sido interpretada y analizada por el sistema jurídico interno.<sup>71</sup> Así, los actores internacionales están más dispuestos para cumplir una norma internacional cuando aceptan su legitimidad a través de un proceso interno. La participación en el proceso legal transnacional crea normativa y dinámica constitutiva. Interpretando las normas globales e internalizándolas en el marco jurídico doméstico este proceso logra reconstruir los intereses e incluso las identidades nacionales. De hecho, la clave para interpretar la conformidad voluntaria de los Estados a las normas internacionales es analizar cómo este proceso se transforma en obediencia mediante la internalización de las mismas.<sup>72</sup>

El proceso de internalización e interiorización consta de tres fases. En primer lugar, un actor (o varios) transnacional provoca una interacción (o más de una) con otro actor forzando, como segundo paso, una interpretación de este segundo sobre la norma internacional aplicable a la situación. No se trata de forzar la interpretación en un sentido concreto sino lograr que, como tercer paso, internalice a su modo y dentro de su sistema jurídico la nueva interpretación.<sup>73</sup> Este proceso permite comprobar la multitud de actores que participan en las interacciones e interpretaciones y, además, subraya el hecho de que la internalización puede ser, a parte de legal, social o cultural.

*B. La incorporación de la participación pública y el consejo de expertos*

Dos factores nuevos pueden hacer que la construcción de la normativa internacional esté recubierta de un manto de legitimidad mayor: la participación pública y el consejo de expertos en materias concretas.

La participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones tiene la capacidad de aumentar la legitimidad de la norma resultante porque hace nacer un sentimiento de ser parte a la población. Sin embargo, la fuerza de esta participación no es completa porque la parte de la población que tendrá la posibilidad de hacerlo está limitada a los grupos

---

<sup>71</sup> H.H. Koh, "Why do nations obey international law?", *The Yale Journal*, vol. 106, nº 8, 1997, p. 2659.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 2599.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 2599.

sociales que conforman la sociedad civil y que defienden sus propios posicionamientos independientemente del sentir mayoritario de la ciudadanía. Se trata, en cualquier caso, de un aumento de la recopilación de puntos de vista, no de un traslado del ámbito de decisión al público o a la sociedad civil.<sup>74</sup>

En efecto, aún hoy, los creadores de normas primarias en la escena internacional se concentran en los procesos consuetudinarios o convencionales en torno a las Organizaciones internacionales y los Estados.<sup>75</sup> Ahora bien, y como se ha dicho anteriormente, la sociedad civil juega ahora un papel cada vez mayor y, en concreto, las ONGs internacionales están desbordando su tradicional rol de ejercer presión.<sup>76</sup> Y, de otra manera aunque en una progresión ascendente, las empresas multinacionales afectan también al proceso creador de normas internacionales y singularmente en su aplicación. Pese a esta realidad, el Derecho internacional padece una relativa ceguera ante esta situación lo que conlleva una cierta desconexión entre el proceso real de creación de normas y los esquemas clásicos con los que la ciencia jurídica internacional lo estudia.<sup>77</sup>

En cuanto a la participación de expertos en la toma de decisiones, ésta se justifica porque las normas también se legitiman en función de los buenos resultados que de su aplicación resulten y existe una impresión generalizada de que frecuentemente es mejor encomendar la gestión de determinados problemas a los expertos. Tres serían las razones que aporta Bodansky para razonar su apuesta por una gestión técnica de los asuntos: todos los problemas tienen mejores y peores soluciones, existen personas expertas para cada tema específico y el nivel político no pierde autoridad porque guarda la potestad de nombrar a estas personas.<sup>78</sup> Ahora bien, precisamente la decisión sobre qué experto nombrar es una decisión política y no necesariamente objetiva por lo que siempre permanecerá abierta la cuestión de la imparcialidad de la decisión. De esta forma, el consejo de expertos para la toma de decisiones no podrá solucionar un tema controvertido políticamente pero sí reforzará la actuación en aquellos casos en los que los objetivos sean compartidos.<sup>79</sup> Ahora bien, como se verá en los

---

<sup>74</sup> D. Bodansky, *op. cit.*, pp. 617-619.

<sup>75</sup> J.M. Sobrino y M. Abad, *op. cit.*, p. 214.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 204.

<sup>77</sup> *Ibidem*, pp. 217-218.

<sup>78</sup> D. Bodansky, *op. cit.*, pp. 619-620.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 621.

estudios de caso de esta investigación<sup>80</sup> una excesiva dependencia técnica de los procesos de toma de decisiones es capaz de desvincular instituciones y acciones internacionales de los actores legitimantes.

C. *La legitimidad democrática del Derecho internacional: la perspectiva constitucionalista*

El Derecho internacional está dirigido a los Estados y, aunque en ocasiones también, no directamente a los ciudadanos. El Estado, desde el punto de vista de la democracia constitucional formal es, para la ciudadanía, la estructura institucional por la que las personas se gobiernan a sí mismas. Lo que impone obligaciones al Estado obliga también al nivel ciudadano, aunque la falta de adecuación del derecho interno al internacional o la resistencia ciudadana a normas externas no justifican el posible incumplimiento del ordenamiento jurídico internacional por parte del Estado.<sup>81</sup>

La legitimidad democrática del Derecho internacional no fue una preocupación hasta el final de la Guerra Fría porque se consideraba que era una herramienta ineficiente para el logro de objetivos comunes. Con el aumento de la interdependencia la ciudadanía se encuentra ante una perspectiva curiosa ya que la participación en su proceso democrático nacional está enmarcada en los límites del autogobierno que el Derecho internacional impone. Al mismo tiempo, el Derecho internacional está ampliando su ámbito de influencia incluyendo aspectos que anteriormente eran exclusivos del Estado y, además, con procedimientos modernizados en los que ya no es necesario el consentimiento directo y expreso respecto de las obligaciones sino que basta con ser miembro de alguna institución internacional. Paralelamente, la cada vez mayor especificidad de las normas y obligaciones internacionales limita la flexibilidad de las interpretaciones estatales y provoca frecuentes choques con la normativa nacional convirtiendo al Derecho internacional en límite al proceso político-jurídico interno.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Ver Capítulos VII a XII.

<sup>81</sup> M. Kumm, "The legitimacy of International Law: a constitutionalist framework of analysis", *The European Journal of International Law*, vol. 15, nº 5, 2004, p. 910.

<sup>82</sup> *Ibidem*, pp. 912-915.

Ante esta perspectiva Kumm propone un modelo cuádruple para analizar la legitimidad del Derecho internacional basándose en el principio formal de legalidad internacional, el principio jurisdiccional de subsidiariedad, el principio procesal de rendición de cuentas y el principio sustantivo de lograr objetivos sin vulnerar derechos fundamentales.<sup>83</sup>

El principio formal de legalidad internacional se fundamenta en la creencia ciudadana de que es necesario cumplir con el Derecho internacional en base a un peculiar “deber de urbanidad”. Este deber se fundamenta en la apuesta por la existencia de un sistema jurídico internacional que sea un activo que asegure los mecanismos cooperativos, que contribuya a la protección de grupos internos vulnerables y a la protección de la separación de poderes y el sistema constitucional, que garantice la libertad de los actores individuales (Estados o no) en el nivel internacional y que proteja de los abusos de poder. Por otra parte, el principio jurisdiccional de subsidiariedad supone que la aparición de una norma internacional sobre un asunto concreto puede estar justificada por la globalidad del problema y que esta justificación se haya realizado mediante un cálculo de coste-beneficio. El principio procesal de rendición de cuentas representa el cumplimiento de un cierto control, en ausencia de controles parlamentarios, a nivel internacional mediante normas administrativas (que garanticen la transparencia y la participación en la toma de decisiones) y órganos que supervisen el respeto a los principios constitucionales. En último lugar, el principio sustantivo de resultado, que se expresa como limitación a las normas internacionales de provocar costes exagerados y se asegura mediante el cumplimiento de los principios constitucionales y procesales.<sup>84</sup>

Este modelo analiza la obligatoriedad, en base a la legitimidad democrática, de las normas de Derecho internacional. Ahora bien, existe una presunción de obligación de cumplimiento si no hay evidencia de violación de los principios jurisdiccionales, procesales y sustantivos, así como otra de cumplimiento de estos principios.<sup>85</sup> Queda, por tanto, conocer de dónde viene, cómo se sustancia esta presunción de obligación de cumplimiento habida cuenta que esta serie de criterios frecuentemente no se dan. Y es que la enumeración de una serie de criterios que legitiman prácticas, comportamientos o instituciones no facilita la labor respecto a la aparición

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 917.

<sup>84</sup> *Ibidem*, pp. 918-927.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 917.

de ese sentimiento cuya consolidación proviene de procesos sociológicos más complejos.

## ***PARTE SEGUNDA***

---

*El marco teórico y metodológico*



---

## CAPÍTULO IV

### LA IDEA DE LEGITIMIDAD EN LOS ESTUDIOS SOBRE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES

---

Analizadas las diferentes visiones del concepto de legitimidad bajo el prisma de los estudios centrados en los Estados-nación, las relaciones internacionales o el Derecho internacional y, obtenidos una serie de elementos cruciales para la comprensión de lo que la idea de legitimidad implica, es el momento de profundizar en el objeto de estudio que se planteaba al inicio, las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales.

El concepto, la noción de legitimidad que se pretende definir, no parte de una aproximación a la legitimidad de las OII realizada de una manera apriorística, con una respuesta ya prevista, sino que pretende enmarcar el proceso por el que una institución internacional cualquiera debe pasar para poder ser considerada legítima. No se aportan, por lo tanto, interpretaciones forzadas de la realidad para adecuarse a una noción previa.

En este capítulo se repasan los trabajos académicos realizados sobre la legitimidad de las OII que, es importante señalarlo, no han profundizado

en un marco capaz de explicar de forma precisa el comportamiento, la estructura y el marco jurídico en el que se mueven las OII. Sin embargo, estas aportaciones completan el acercamiento teórico a la cuestión y sustentan también la propuesta teórica que se formulará en el siguiente capítulo. De esta manera, se realizará aquí una aproximación crítica a las voces más relevantes que han tratado esta cuestión para, posteriormente, reflexionar sobre la imposibilidad de aplicar esquemas clásicos sobre la idea de legitimidad y su proceso de creación a una institución, como las Organizaciones internacionales, que tienen en su particularidad una de sus principales señas de identidad.

## I. APROXIMACIONES DOCTRINALES A LA CUESTIÓN

### A. *Las visiones estatistas*

Los acercamientos académicos relativos a la legitimidad de las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales son variados y ricos en propuestas que, en algunos casos, se complementan y en otras, se anulan por ser incompatibles. La aproximación clásica a la cuestión, excesivamente legalista, supone la pretensión de que en realidad esta cuestión no existiría puesto que, ya que las OII son fundadas y dirigidas por Estados legítimos, toda la legitimidad que necesitan deriva de éstos y del traspaso voluntario y teóricamente revocable de ciertas competencias. Este planteamiento ha sido ampliamente defendido por la corriente realista de las Relaciones Internacionales<sup>1</sup> pero está siendo dejado de lado debido a su evidente falta de adecuación a las nuevas realidades, a la creciente interdependencia, al aumento de las capacidades de las OII y al relativo control que sobre éstas ejercen los Estados. Así, el liberalismo sí que ha incorporado la preocupación sobre la actividad de las instituciones internacionales, subrayando su papel como actor y sujeto de Derecho internacional con tareas propias e independientes del Estado.

Para Beetham y Lord, el modelo típico de legitimidad propuesto por la doctrina para las instituciones internacionales se basa en la virtud de un orden jurisdiccional superior que subordina a los Estados (legalidad), y el reconocimiento público, externo, de ese régimen (legitimación). De esta

---

<sup>1</sup> V. Heiskanen, "Introduction" en J.M. Coicaud, y V. Heiskanen, *The legitimacy of International Organizations*, New York, United Nations University Press, 2001, p. 5.

manera, se considera legítimo un sistema cuya autoridad sea reconocida y confirmada por otras autoridades asimismo legítimas. Sin embargo, y como previenen los autores citados<sup>2</sup>, este planteamiento no se detiene en un análisis sobre la justificación de valores y objetivos comunes (justificación normativa) y supone una visión de legitimidad con un carácter estatalista donde la opinión pública no juega un papel determinante. Los tres criterios expuestos, legalidad, legitimación y justificación de valores, son para Beetham y Lord los presupuestos básicos de la autoridad política legítima.<sup>3</sup>

La falta de relación de las OII con la opinión pública es una de las particularidades de estas instituciones con respecto al Estado y es que la ciudadanía es parte de las relaciones internacionales sólo de forma indirecta puesto que padecen sus resultados pero no participan directamente en ella. Según Heiskanen, para una OII es más importante un acuerdo entre diplomáticos y funcionarios de los Estados miembros que la opinión individual de la ciudadanía.<sup>4</sup> De la misma forma, es comprobable la ausencia una ciudadanía global comparable a la nacional lo que suspende la intención de plantear analogías directas entre la legitimidad del Estado y la de las OII.

Otra visión generalizada sobre la forma de acercarse a la legitimidad de las OII, supone la aproximación tecnocrática de la cuestión, y se desarrolla bajo la aceptación del principio que los bienes públicos se realizan mejor si de su materialización y puesta en práctica se ocupan profesionales, expertos, técnicos en definitiva que no respondan a las presiones de las democracias formales.<sup>5</sup> Es un tipo de legitimidad basado en el conocimiento científico y técnico como fuente válida de autoridad.

Para otros autores, la legitimidad de las OII se reduce prácticamente a las visiones sobre la legitimidad de los órdenes internos de cada Estado. De esta forma, el planteamiento sobre la cuestión de Fukuyama, mediatizado por su propensión para hacer análisis internacionales desde una cerrada visión estadounidense y conservadora de la realidad, desemboca en la propuesta de exclusión práctica de los ámbitos de decisión de aquellos países que no cumplan los mínimos de estructura interna

---

<sup>2</sup> D. Beetham, y C. Lord, *Legitimacy and the European Union*, New York, Longman, 1998, pp. 11-12.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>4</sup> V. Heiskanen, *op. cit.*, p. 6.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 17.

democrática liberal y el respeto por los derechos humanos.<sup>6</sup> Considera, asimismo, que el otro gran desafío de las OII es su ineficacia, centrando sus ataques en la Organización de las Naciones Unidas por su lentitud a la hora de afrontar las amenazas a la paz internacional. La visión de legitimidad de Fukuyama no se basa en aportación teórica alguna sino simplemente en un análisis parcial de la realidad, separando a los Estados entre legítimos e ilegítimos en función de su acercamiento a las posturas estadounidenses más conservadoras llegando a poner de ejemplo de OII legítima y eficaz a la OTAN<sup>7</sup>, independientemente de las vulneraciones de ésta de la legalidad internacional, de los derechos humanos o la cuestionable unidad de principios y valores de sus Estados miembros. Sin embargo, es necesario reconocer que plantea una cuestión relevante para el tema que aquí se aborda al referirse al aumento de la capacidad de Organizaciones internacionales de carácter técnico con participación de corporaciones privadas (por ejemplo la *International Organization for Standardization (ISO)*), o incluso organismos privados como el *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)*, que regulan de forma poco transparente ámbitos de carácter político con aparente eficacia y nula legitimidad.<sup>8</sup> La aparición de nuevas formas de actuación en la esfera internacional por parte de los actores y las relaciones entre éstos debe ser analizada con detenimiento ya que este tipo de organizaciones tienen como objetivo principal la elaboración de normas<sup>9</sup> aunque, de cara a esta investigación, es necesario acotar el objeto de estudio a la labor de las OII formalmente creadas como tales, y obviamente, su eficacia será un argumento clave que dibujará su legitimidad.

Como se puede comprobar, si bien la cuestión de la legitimidad de las OII no ha sido un tema central de los estudios internacionales hasta hace poco ha merecido, al menos, la reflexión de ciertos especialistas. Sin embargo, las conclusiones aquí destacadas han formulado, tal y como se ha visto, definiciones respecto a la legitimidad de las OII, su autoridad y su

---

<sup>6</sup> F. Fukuyama, "The paradox of international action", *The American Interest*, vol. 1, nº 3, Primavera 2006, p. 8.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 12-14.

<sup>9</sup> K. Dingwerth y P. Pattberg, "World politics and organizational fields: the case of transnational sustainability governance", *European Journal of International Relations*, vol. 15, nº 4, diciembre 2009, p. 708.

comportamiento sin contemplar la vida social de las instituciones y limitándose a reflejar la relación con los Estados fundadores.

B. *El impacto de la globalización en la legitimidad de las OII*

La legitimidad de las OII tiene, para Junne, una doble dimensión puesto que, por una parte, ésta sólo depende de la legitimidad originaria de los Estados miembros que las crean pero, por otra parte, la opinión pública tiene su propio punto de vista sobre la legitimidad de estas instituciones lo que de manera correlativa tendrá influencia en la percepción y actuaciones gubernamentales. Esta cuestión se aborda de manera diferente si el punto de partida del análisis es la sociedad internacional, entendida como el grupo social cerrado compuesto únicamente de Estados, o si el inicio es la sociedad global que abarca todos los actores de la escena internacional. Bajo esta segunda visión, la legitimidad no dependerá solo de los gobiernos nacionales, sino que tendrán mucha importancia las impresiones de los actores no estatales (movimientos sociales, ONGs, empresas transnacionales, individuos influyentes, etc.).<sup>10</sup> Este nuevo reto plantea muchas dificultades puesto que no resultará sencillo acordar los fundamentos de la legitimidad entre culturas e intereses tan dispares.

De esta manera, Junne identifica la dificultad de abordar la cuestión de la legitimidad de las Organizaciones internacionales en un contexto cambiante, de progresiva interconexión y que no permite análisis basados en estructuras estáticas previas. La globalización afecta a todos los ámbitos de las relaciones sociales y, por supuesto, afecta al funcionamiento, organización, objetivos y eficacia de las OII. Utilizando las fuentes tradicionales de legitimidad de la que dispone un gobierno nacional: justicia, entendida como labor gubernamental basada en normas y valores apropiadas; procedimiento, el gobierno se atiene al procedimiento establecido previamente; representación, el gobierno representa a todos los grupos sociales y, efectividad, el gobierno debe tener autoridad en todo el territorio;<sup>11</sup> Junne se propone examinar estas fuentes de legitimidad como propias de las OII y bajo la influencia de la globalización.

---

<sup>10</sup> G.C.A. Junne, "International organizations in a period of globalization: new (problems of) legitimacy" en J.M. Coicaud, y V. Heiskanen, *op. cit.*, pp. 191-193.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 191.

Para ello, utiliza las fórmulas de análisis ofrecidas por Held y McGrew que indican que “las formas históricas de la globalización pueden describirse y compararse inicialmente respecto a cuatro dimensiones espacio-temporales: el alcance de las redes globales, la intensidad de la interconexión global, la velocidad de los flujos globales y la tendencia a la repercusión de la interconexión global. Estas cuatro dimensiones permiten analizar el alcance de las redes de relaciones y conexiones, la intensidad de los flujos y los niveles de actividad dentro de esas redes, la velocidad de los intercambios y, la repercusión de estos fenómenos sobre las comunidades particulares”.<sup>12</sup> Este análisis sistemático de la globalización presenta una explicación histórica del fenómeno y subraya las características en cada época. El impacto de estas cuatro dimensiones de la globalización en las fuentes de legitimidad descritas anteriormente por Junne supone el eje del análisis que plantea respecto a las OII (ver tabla 4.1).

A la vista de la tabla, los diferentes aspectos de la globalización tienen una influencia contradictoria en la legitimidad de las OII. Mientras un aumento en la intensidad de los flujos internacionales puede reforzar la legitimidad de las OII, el aumento de la velocidad de los mismos puede debilitarla. Así, el proceso de globalización está teniendo un impacto mixto en la legitimidad de las instituciones internacionales. La demanda de coordinación ha aumentado pero, al tiempo, la efectividad de las OII ha disminuido en parte debido a los propios gobiernos y, en parte, a la lenta burocracia de las instituciones de gobernanza global.<sup>13</sup>

Asimismo, y tal y como enunciaba Fukuyama respecto a organizaciones técnicas e incluso privadas muy eficaces en el ámbito internacional<sup>14</sup>, las OII se enfrentan a un nuevo reto con la aparición de lo que Junne denomina las redes informales “que producen ideas nuevas, contribuyen a la coordinación entre diferentes organizaciones, mejoran la cooperación público-privada y acortan el tiempo para implementar programas internacionales”.<sup>15</sup> Estas redes están formadas por actores interesados en temas concretos que participan de debates, proponen medidas e incluso colaboran activamente con las OII. Esta nueva forma de

---

<sup>12</sup> D. Held, A. McGrew, D. Goldblatt, y J. Persaton, (eds.), *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*, México D.F., Oxford University Press, 2002, p. LI.

<sup>13</sup> G.C.A. Junne, *op. cit.*, p. 218.

<sup>14</sup> F. Fukuyama, *op. cit.*, pp. 12-14.

<sup>15</sup> G.C.A. Junne, *op. cit.*, p. 219.

cooperación puede ser otra forma más de enfrentarse a lo retos creados por la globalización y suponer tanto un reto como una oportunidad para las OII.

Tabla 4.1: DIMENSIONES DE LA GLOBALIZACIÓN: IMPACTO SOBRE LAS FUENTES DE LEGITIMIDAD<sup>16</sup>

Fuentes de legitimidad	 <b>Justicia</b>	<b>Gestión adecuada</b>	<b>Representación</b>	<b>Eficacia</b>
Dimensiones de la globalización				
<b>Alcance</b> (extensión de las redes globales)	Aumenta la influencia de las redes globales que luchan por un “buen gobierno”, pero también lo hace el alcance de las redes criminales.	Con las redes globales en extensión resulta cada vez más dudoso saber cuál será el procedimiento adecuado.	La representación se puede ampliar, lo que podría incrementar la legitimidad (al menos en aquellas áreas hasta el momento sin representación alguna).	Una organización más global puede hacer que las OII fueran más efectivas (pero pueden aumentar las diferencias internas).
<b>Intensidad</b> (de los flujos globales)	Una mayor intensidad de los flujos globales puede conducir a una legislación y valores comunes, y por tanto a un aumento de la legitimidad.	Con los flujos globales en aumento, aumentan también las presiones para aceptar procedimientos comunes.	La intensidad de los flujos globales puede socavar la representación de cualquier grupo existente.	La relativa efectividad de las OII (en comparación con los gobiernos nacionales) puede aumentar.
<b>Velocidad</b> (de los flujos globales)	Cuando las decisiones deben de ser tomadas con rapidez sólo los intereses más fuertes se podrán tener en consideración.	Si las decisiones han de ser tomadas bajo presión temporal, es más probable que se infrinjan los procedimientos correctos.	La rápida toma de decisiones hace necesaria la creación de pequeños órganos ejecutivos que reducen la representación.	En un período de cambios rápidos, los riesgos son tan altos que las decisiones dejarán atrás el verdadero desarrollo y serán menos eficaces.
<b>Impacto</b> (de la interconexión)	Cuanto más grande sea el impacto de los acontecimientos	Con un gran impacto de los acontecimientos externos, los	El gran impacto de los acontecimientos externos reduce el valor de la	Las OII pueden ser capaces de canalizar el impacto de la

<sup>16</sup> Fuente: G.C.A. Junne, *op. cit.*, p. 195

global)	globales, más difícil será crear normas y valores específicos.	procedimientos correctos pierden relevancia.	representación.	interconexión global.
---------	--	--	-----------------	-----------------------

C. *La relación con los “interesados” como fuente de legitimidad de las OII*

Se ha visto como Junne hacía referencia a los actores interesados en la gobernanza global al referirse a las redes informales. Este concepto es interesante puesto que permite abrir el panorama de actores influyentes en el análisis de las OII. Así, mientras están jugando un papel en la gobernanza internacional cada vez mayor, promoviendo un proceso de toma de decisiones estructurado, formal y transparente, para Heiskanen<sup>17</sup> no han logrado imponerse como único y monopólico ámbito político internacional para el debate y la toma de decisiones puesto que luchan también con estructuras e instituciones informales.

La aparición de estos nuevos entes ha supuesto, en cierta manera, la transformación de prácticas de las OII asumiendo muchas prácticas del modelo corporativo. Así, entre otras se han incorporado actividades como consultas a los interesados en actuaciones concretas, debates y discusiones en Internet, o solicitudes de opiniones por escrito. Estas prácticas consultivas rompen la impermeabilidad tradicional de las OII con respecto a los individuos creando relaciones directas con algunos. Para Heiskanen,<sup>18</sup> esto refuerza la legitimidad de las OII y de sus decisiones, crea una puerta abierta a mecanismos de rendición de cuentas e independiza más la labor de las instituciones internacionales respecto de los gobiernos nacionales.

Sin embargo, es preciso señalar, tal y como hace el propio Heiskanen, que este nuevo desarrollo de las políticas no se basan en la soberanía popular o en la ciudadanía universal sino en el concepto de interesado. Así, la participación individual en los procesos internacionales no es un derecho universal sino que depende de ciertos contextos específicos sobre intereses concretos.

<sup>17</sup> V. Heiskanen, *op. cit.*, p. 9.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 10.

D. *El desafío del constitucionalismo internacional*

El examen del análisis sobre la legitimidad de las OII realizado por Coicaud se hace necesario toda vez que es un especialista tanto en el ámbito del estudio del fenómeno político de la legitimidad como en el estudio de las OII. Coicaud analiza el origen de las instituciones internacionales, sus debilidades y los desafíos a los que deberán enfrentarse para construir unas estructuras mejor asentadas. Es éste un estudio imprescindible para la comprensión de los diferentes elementos que condicionan la legitimidad de las instituciones internacionales si bien, no concreta con suficiente ambición el proceso por el que se asienta la idea de la legitimidad o ilegitimidad de una organización.

Para el autor francés, originariamente las OII tenían tres mandatos, a saber, ser un foro de negociación de los países respecto a problemas comunes de corto, medio y largo plazo; establecer las normativa internacional y; ofrecer asistencia para labores de seguridad, desarrollo, etc. La legitimidad de las OII se construía en función de los valores, objetivos y mandatos de las mismas y en su habilidad para cumplir lo encomendado. Esta legitimidad derivaba originariamente de los Estados puesto que de ellos recibían los mandatos, la agenda operacional y los aspectos esenciales de su normativa. Así, el reconocimiento formal de los Estados sigue siendo un pilar fundamental de la legitimidad de las OII. En segundo lugar, los Estados otorgan otro criterio de legitimidad que se convierte en obligación: ser capaces de ir más allá de los límites de los Estados en el trabajo por el bien común y en base a valores compartidos.<sup>19</sup>

Sin embargo, la legitimidad de las OII se enfrenta a uno de sus mayores desafíos debido a la carencia de convergencia y consistencia en cuanto a valores y políticas, tanto dentro de cada institución como en la relación entre ellas. Para Coicaud, los efectos de la incoherencia y la inconsistencia socavan la credibilidad de las instituciones internacionales creando una imagen de confusión e ineficiencia. A este respecto, el autor francés subraya que la pluralidad de visiones no es intrínsecamente negativa, más bien al contrario, pero lo que revelan la incoherencia e inconsistencia es el reflejo de la imperfección de la legitimidad contenida en los procesos de

---

<sup>19</sup> J.M. Coicaud, "International Organizations, the evolution of international politics, and legitimacy" en J.M. Coicaud, y V. Heiskanen, *The legitimacy of International Organizations*, New York, United Nations University Press, 2001, pp. 519-523.

representación, participación y decisión. Estos procesos oscilan frecuentemente entre decisiones *ad hoc* tomadas tras puertas cerradas por comités excluyentes a la materialización errática de las decisiones adoptadas.<sup>20</sup>

Bajo la visión de Coicaud y, derivado de estos problemas en los procesos de toma de decisiones, otro de los grandes obstáculos respecto a la legitimidad de las OII es la cultura clientelar.<sup>21</sup> La influencia de unos Estados (clientes) más que otros se percibe tanto en el día a día como en las formas de organización interna de la institución. Sin embargo, el denominado cliente no participa de una visión multilateral y se preocupa exclusivamente de sus propios intereses. De ahí la debilidad de la legitimidad puesto que es el origen de la visión de las OII como ajena al Estado o a los grupos que no se benefician directamente de su actividad. La OII, para asegurar la legitimidad de su actividad, debe convencer de la importancia de la misma y de los objetivos finales; debe, en definitiva, universalizar los intereses.

El tercer gran problema de cara a la legitimidad de la actuación de las OII identificado por Coicaud es la falta de proporcionalidad entre los objetivos (sobre todo los generales) y las cartas y estatutos fundacionales que estructuran los medios para lograrlos. El bajo nivel de institucionalización de las OII afecta, bajo esta perspectiva, a su capacidad de actuación y, en definitiva, debilita la legitimidad de la institución.<sup>22</sup>

Estos problemas de legitimidad de las OII no suponen para Coicaud de manera alguna un planteamiento pesimista respecto al futuro de las OII. Al contrario, el autor francés identifica debilidades de las instituciones internacionales respecto a su legitimidad y plantea aspectos concretos que podrían reforzar la legitimidad de las mismas. Se parte así de una visión de las Organizaciones internacionales como elementos clave de la legitimidad internacional entendida en un marco constitucional internacional que relaciona teóricamente la fuente de autoridad del poder con el control práctico de su ejercicio.<sup>23</sup>

La base mínima que permite trabajar en pos de una estructura decisional con mayor legitimidad y minimizando los problemas de

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 524-525.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 526-527.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 527.

<sup>23</sup> J.M. Coicaud, "Reflexiones sobre las organizaciones internacionales y la legitimidad internacional: limitaciones, patologías y posibilidades", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n° 170, 2001, p. 33.

incoherencia, clientelismo y falta de proporcionalidad son los principios internacionales sobre los que se estructura el Derecho internacional y el sistema internacional (igualdad soberana de los Estados, autodeterminación de los pueblos, prohibición del uso de la fuerza, arreglo pacífico de controversias, no intervención en asuntos internos de otros Estados, respeto a los derechos humanos, cooperación internacional y buena fe). Los principios combinan cuatro cualidades: son un producto de la Historia; suponen una interpretación de la realidad descriptiva y prescriptiva, descriptiva porque analiza la conexión con la realidad de los principios y prescriptiva porque regulan lo que en base a ellos los actores deberían hacer; los principios internacionales son la cúspide de la arquitectura internacional; y sirven como guía a las actuaciones de los actores en la toma de decisiones.<sup>24</sup>

Así, los principios internacionales ofrecen una determinación normativa al sistema internacional dando coherencia y compatibilizando valores. Esto no implica que no permitan la actuación de la necesaria indeterminación normativa que actuará ante escenarios nuevos o imprevistos. La flexibilidad permitirá interpretaciones diversas que se utilizarán cuando dos principios choquen o las interpretaciones de éstas.

El desafío que los desajustes de la legitimidad provocan tiene, como principio para su solución, el recurso a los principios internacionales que socializan una determinada idea de sociedad internacional. La perspectiva constitucional supone que las OII, para asegurar su supervivencia y reforzar sus elementos de legitimidad, deben hacer frente a cinco retos<sup>25</sup>. En primer lugar, conjugar la diversidad sin aniquilarla lo que supone crear una cultura multilateral que no imponga valores occidentales. En segundo lugar, debe fortalecer el significado de comunidad internacional creando instrumentos más fuertes de participación, responsabilidad y solidaridad. Como tercer reto, las OII deben modificar la visión del mundo, sin plantear objetivos beneficiosos para ellas o sus dirigentes. En cuarto lugar, deben trabajar en reducir hasta eliminar la competencia con otros actores y fomentar la cooperación. Por último, es necesario resolver el conflicto entre las tendencias universalistas e individualistas actualmente vigentes.

El estudio de la legitimidad de las OII realizado por Coicaud es realmente crucial para la comprensión de la cuestión reproduciendo, con

---

<sup>24</sup> J.M. Coicaud, "International Organizations...", *op. cit.* p. 537.

<sup>25</sup> J.M. Coicaud, "Reflexiones sobre las...", *op. cit.*, pp. 33-35.

gran acierto, el ámbito material del debate pero obviando el aspecto fuertemente ideal de la noción de legitimidad.<sup>26</sup>

E. *El estándar complejo de legitimidad*

De forma general, para Keohane y Nye<sup>27</sup>, la legitimidad de las OII se fundamenta tanto en el procedimiento de rendición de cuentas como, de manera externa, en la efectividad de sus acciones. Asimismo, en opinión de Keohane<sup>28</sup> la legitimidad, el derecho a regular, tiene dos dimensiones, una normativa y otra sociológica. La dimensión sociológica estipula el grado de aceptación de los constituyentes. La visión normativa analiza si el derecho a regular se basa en principios coherentes y defendibles. Esta perspectiva, sin ser del todo acorde con la vida social de las instituciones internacionales, refleja mejor que las nociones de Coicaud la doble vertiente, ideal y material, de la noción de legitimidad.

El concepto de legitimidad permite la actuación de los actores para practicar un multilateralismo basado en razones morales y no por interés propio o miedo. Sin embargo, el estándar de legitimidad que plantean Keohane y Buchanan,<sup>29</sup> implica la capacidad de hacer participar a los actores en las dinámicas multilaterales por razones morales sin que esto suponga un acuerdo cerrado sobre bienes morales concretos. El debate sobre la legitimidad de las instituciones de gobernanza global incluye a Estados así como a individuos. De esta forma, “la legitimidad es el derecho a regular

<sup>26</sup> Sobre esta cuestión en la que no es posible detenerse, la discusión entre los ámbitos materiales e ideales en la investigación de las relaciones internacionales, pero que es de crucial importancia para la comprensión de la noción teórica que se propondrá, ver: S. Guzzini, “A reconstruction of constructivism in International Relations”, *European Journal of International Relations*, Vol. 6, nº 2, 2000, pp. 147-182; J. Goldstein y R.O. Keohane, “Ideas and Foreign Policy: An analytical policy” en J. Goldstein y R.O. Keohane (eds.), *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, pp. 3-31; N. Cornago, “Materialismo e idealismo en la Teoría crítica de las Relaciones Internacionales”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LVII, nº 2, 2005, pp. 665-693; K. Sodupe, *La Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del Siglo XXI*, Bilbao, Servicio Editorial UPV-EHU, 2003, pp. 166-171; L. Moure, *El programa de investigación realista ante los nuevos retos internacionales del Siglo XXI*, Bilbao, Servicio Editorial UPV-EHU, 2009, pp. 75-84;

<sup>27</sup> R.O. Keohane, y J. S. Nye, “The Club Model of multilateral cooperation and the WTO. Problems of democratic legitimacy”, *Visions of governance in the 21st century*, Working Paper Series, nº 4, 2001.

<sup>28</sup> R.O., Keohane, “Accountability in world politics”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 29, nº 2, 2006, p. 86.

<sup>29</sup> A. Buchanan, y R.O. Keohane, “The legitimacy of global governance institutions”, *Ethics and International Affairs*, vol. 20, nº 4, 2006, p. 409.

entendido tanto como la justificación moral de las instituciones para crear normas e intentar asegurar el cumplimiento, como la propensión de la ciudadanía de que esas normas contienen razones morales para cumplirlas<sup>30</sup>. En el debate sobre la autoridad de las OII, formalmente delegada, y cuya legitimidad descansa en una combinación de conformidad a normas morales compartidas y reglas establecidas.<sup>31</sup>

Un estándar de legitimidad de las OII debe tener, para Keohane y Buchanan, las siguientes características: Debe tener una bases razonables que sustenten el apoyo a la institución centrado en valores morales; no se debe igualar justicia y legitimidad pero las OII deben ser justas; necesitan el consentimiento estatal pero no es un requisito exclusivo; debe promover los valores democráticos; debe estructurarse de acuerdo con el carácter dinámico de la gobernanza global y ser flexible en medios y objetivos y por último; debe enfrentarse a la necesaria discreción burocrática y a la indiferencia de los Estados democráticos frente a intereses legítimos de otros.<sup>32</sup>

Como se ve, el estándar complejo de legitimidad centra su argumentación en los valores morales compartidos que suponen la justificación de la capacidad de regular de las OII. Sin embargo, en un acercamiento más empírico, estos autores<sup>33</sup> subrayan que no existe realmente un acuerdo sobre qué valores son los protegidos, qué supone justicia global y qué deben hacer las OII para lograrla. Esto refleja una cierta incertidumbre moral y, tal vez, expresa también los límites de unas aproximaciones teóricas aún excesivamente rígidas.

Keohane y Buchanan proponen varios criterios que despejen o ayuden a solventar estas dudas: la aceptación del mínimo moral, el beneficio comparativo y la integridad institucional. La aceptación del mínimo moral supone el acuerdo sobre los mínimos valores morales que hacen que tenga sentido la cooperación y dentro de esté límite podría encontrarse la protección de los derechos humanos. En opinión de los autores proponentes de este estándar, desarrollar más un listado de criterios morales aceptables de forma general sería deseable pero es poco probable debido a la complejidad del sistema. Así, una institución necesita respetar los mínimos

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 411.

<sup>31</sup> R.H. Grant y R.O. Keohane, "Accountability and abuses of power in World politics", *American Political Science Review*, vol. 99, nº 1, febrero 2005, p. 35.

<sup>32</sup> A. Buchanan, y R.O Keohane, *op. cit.*, pp. 417-418.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 418-419.

morales para ser legítima lo que no implica el deber de hacerlos respetar o la ilegitimidad de una institución si no logra que se respeten.<sup>34</sup>

El criterio de beneficio comparativo supone que si una institución no puede lograr los objetivos que tiene previstos, esta insuficiencia socavará la justificación de su existencia y, en definitiva, su derecho a regular. El beneficio debe ser comparado respecto al resultado de las alternativas. El elemento de la integridad institucional supone el cuestionamiento de la legitimidad de una OII si su comportamiento es incompatible con sus procedimientos previstos o sus objetivos.<sup>35</sup>

Estos tres criterios son requisitos sustantivos plausibles de un análisis de legitimidad de las instituciones de gobernanza global. Sin embargo, la puesta en marcha de un análisis empírico sobre el cumplimiento de estos requisitos supone disponer de conocimiento factual sobre la realidad de la OII y, por lo tanto, que sea factible un proceso de rendición de cuentas.<sup>36</sup> Para Keohane, existen ya fórmulas estipuladas de control sobre las OII. Así, uno de los mecanismos es la supervisión de su actividad por parte de las entidades políticas que delegaron poder para crearla, los Estados fundadores. De la misma forma, se han estipulado mecanismos fiscales que permiten que las OII respondan ante sus supervisores. La clave para un control efectivo de las OII es, para el autor estadounidense, acceder a información no sólo de lo realizado sino también de los medios utilizados. Así, la consulta de datos que muchas veces depende de la propia OII, requiere de un sistema transparente, que genere información correcta desde un punto de vista epistémico. Ahora bien, la información por sí misma no sirve si no se interpreta correctamente y, para esto, se necesita una sociedad civil vibrante, multigrupal, que investigue, critique y debata.<sup>37</sup>

Bajo esta visión, los tres elementos del estándar complejo de legitimidad están en juego: las OII deben funcionar con el acuerdo y la participación de los Estados democráticos para lograr así que el sistema de rendición de cuentas mencionado funcione; las OII deben satisfacer los criterios sustantivos, a saber, aceptación del mínimo moral, beneficio comparado e integridad institucional; y, por último, deben poseer las virtudes epistémicas necesarias para hacer creíbles los juicios sobre los

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 419-421.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 422.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 425.

<sup>37</sup> R.O Keohane, "Accountability in..., *op. cit.*, pp. 83-86.

principios sustantivos, analizar sus objetivos y su trabajo hacia la justicia global a través de la interacción de los agentes epistémicos externos.<sup>38</sup>

F. *El discurso racional*

Las propuestas sobre la cuestión en las que participa Keohane apuntan en la dirección adecuada si bien trabajan en exceso con una visión condicional de la legitimidad, lo que implica su creencia en que el cumplimiento de una serie de requisitos construye la idea de una autoridad legitimada. La gobernanza internacional debe recibir apoyo a través del buen uso de las justificaciones de las acciones de las instituciones internacionales. Así, una OII verá reforzada su legitimidad si los objetivos por los que trabaja son compartidos por la ciudadanía. Bajo este punto de vista, Steffek describe la legitimidad como un fenómeno con dos partes muy diferentes, una prescriptiva y otra descriptiva. La prescriptiva se resuelve mediante discursos normativos y procesales y la descriptiva, de origen weberiano, se centra en por qué los sujetos aceptan un gobierno y se conceptualiza como un hecho social que depende de las creencias empíricas en el orden establecido.<sup>39</sup>

El concepto de legitimidad se relaciona necesariamente con el de dominación, con la capacidad de ser obedecido y la justificación de esta obediencia. Para las relaciones internacionales, Steffek<sup>40</sup> propone asumir la concepción weberiana de dominación que considera que un orden concreto será probablemente ejecutado por un grupo social concreto. Rechaza así visiones generalistas de dominación, con entes todopoderosos, dominación ésta que sólo se vislumbra en el ámbito estatal. Las Organizaciones internacionales son voluntarias para los Estados (no para los ciudadanos), se circunscriben a áreas concretas y no tienen instrumentos de dominación coercitiva. Estos fundamentos convierten el tipo de dominación que ostentan las OII en fragmentada, limitada y no forzosa.

Una vez descartado un tipo de dominación absoluto y general, y por supuesto, una analogía con los tipos de dominación y la legitimidad estatales, Steffek<sup>41</sup> describe a las OII como burocracias supranacionales con

---

<sup>38</sup> A. Buchanan, y R.O Keohane, *op. cit.*, pp. 432-433.

<sup>39</sup> J. Steffek, "The legitimation of international governance: a discourse approach", *European Journal of International Relations*, Vol. 9, nº 2, 2003, p. 253.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 259.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 260-261.

un tipo de legitimidad weberiana de corte racional-legal, en función de la forma de dominación antes enunciada. Bajo esta premisa, la obediencia no se debe a ningún sujeto concreto sino a normas abstractas generalmente fijadas como leyes. Estas normas igualitarias obligan a la justificación racional de cualquier excepción. Precisamente de este igualitarismo objetivo e impersonal es de donde surge la legitimidad burocrática enunciada por Weber y adoptada por Steffek. Frente a un poder elevado que es capaz de imponer su voluntad, la burocracia debe razonar, explicar cada decisión puesto que la ciudadanía sólo aceptará una institución si asume y comparte sus principios objetivos y sus fines.

Ofrecer razonamientos no supone únicamente la oferta de argumentos sino la posibilidad de un debate racional, negando la asunción de argumentos por vía carismática. En opinión de Steffek<sup>42</sup>, razonar es el proceso comunicativo que en la época moderna legitima la gobernanza sustituyendo la autoridad divina y, apoyándose en las definiciones de Habermas, describe el rasgo característico de la legitimidad como el intercambio racional de argumentos que eventualmente desembocan en conclusiones basadas en acuerdos.

Utilizando una argumentación pragmático-discursiva basada en esta propuesta de Steffek, Cornago explicita que “la legitimación de un régimen internacional descansaría en la posibilidad de ofrecer tanto a los Estados, como al propio cuerpo social, una justificación racional a la pretensión de que los medios (procedimientos) y los fines (objetivos) que le dan contenido deben ser aceptados como válidos si lo que se pretende es asegurar la protección de valores compartidos (principios) que ese régimen proclama, y cuya validez, digamos fundadora, no se cuestiona toda vez que habría quedado establecida con carácter trascendental.”<sup>43</sup>

Para Steffek, la dificultad de que todos los implicados participen del debate racional supone, al menos, la exigencia de que las soluciones adoptadas por los participantes tengan la capacidad de ser aceptadas por todos. Así, en el ámbito internacional, los actos y pactos fundadores de las Organizaciones internacionales supondrían la plasmación de este debate racional. Ahora bien, el simple acuerdo o consenso no otorga legitimidad.

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 262-263.

<sup>43</sup> N. Cornago, “Problemas de legitimación del nuevo régimen mundial del comercio: una exploración para internacionalistas”, *Globalización y comercio internacional. Actas de las XX Jornadas de la AEPDIRI*, Madrid, BOE, 2005, p. 423.

Más allá del consentimiento, la fuente de esta legitimidad es aceptar una manera concreta de razonamiento normativo que conjugue valores y principios con una normativa práctica. En definitiva, los argumentos de legitimidad son normativos por naturaleza, dan una explicación de las razones por las que una norma será considerada vinculante, razones basadas en los objetivos y valores prefijados y compartidos también por la ciudadanía. Y es que, la gobernanza internacional sólo será percibida como legítima si los Estados acuerdan que determinados valores y objetivos deben, o pueden, ser realizados en el nivel internacional.<sup>44</sup>

Los elementos centrales de la legitimidad de las OII expuestos por Steffek<sup>45</sup> son, de esta manera, por una parte el consenso negociado sobre el objetivo, los principios y los procedimientos del régimen y, en segundo lugar, que la implementación de normas y decisiones internacionales debe seguir el proceso previsto. El discurso justificativo del régimen internacional crea la legitimidad que desembocará en un asentimiento racional.

El acuerdo básico en función del discurso racional solventa, para Cornago<sup>46</sup>, la crisis de legitimidad que surge necesariamente de la disociación entre la dimensión interna, estatal, del multilateralismo, y la dimensión externa e indirecta que se refiere a la aceptación social de ese régimen. Este planteamiento supone que frente a principios universales compartidos por todos, Estados y sociedad civil, los medios y fines concretos deben ser racionalmente consecuentes con la realización de estos principios. De ahí que sea básico la comprensión de los bienes o principios comunes y la explicación fundamentada de cómo se están realizando los procedimientos adecuados.

## II. LOS LÍMITES DE LAS CONCEPCIONES BASADAS EN LA LEGITIMIDAD ESTATAL

Las aportaciones doctrinales estudiadas hasta ahora en esta obra han ofrecido una serie de descripciones de la noción de legitimidad que intentan razonar la existencia o no de esta cualidad en el ámbito concreto de la Ciencia Social que estudian, el ámbito estatal, las relaciones internacionales, el Derecho, etc. Incluso las aportaciones analizadas en el presente capítulo,

---

<sup>44</sup> J. Steffek, *op. cit.*, pp. 263-266.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 267.

<sup>46</sup> N. Cornago, "Problemas de legitimación...", *op. cit.* p. 227.

dirigidas al estudio de la legitimidad en las Organizaciones internacionales, no ofrecen una noción útil y concreta de qué significa la legitimidad para una OII, cómo es el proceso de creación de esta característica, qué metodología pueden utilizar los investigadores y las propias OII para evaluar la legitimidad y qué fortalezas y debilidades ostentan las instituciones internacionales en términos legitimadores. De esta forma, es preciso centrar la cuestión en una reflexión en torno al objeto de estudio, las Organizaciones internacionales y avanzar, de forma previa a la formulación de la noción de legitimidad que se presentará en el capítulo siguiente, la imposibilidad de utilizar la analogía con la legitimidad estatal.

*A. Las Organizaciones internacionales intergubernamentales como instituciones con una voluntad jurídica propia*

Realizado el examen de las diferentes visiones del mundo académico respecto a la legitimidad política, es necesario volver al objeto de estudio para plantear, en base a lo estudiado, una propuesta que fundamente la creación de la sensación de legitimidad de las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales. Para ello, es preciso recordar la particularidad de las instituciones internacionales, aún de forma somera, para poder comprender la dificultad de un estudio exhaustivo de los criterios que aseguran su legitimidad.

Una aproximación de las motivaciones por las que se inició el proceso de fundación de las Organizaciones internacionales supone reconocer que éstas estaban inspiradas en la necesidad de garantizar el control internacional del capital, con la creación de una forma institucional que mantuviese el control de la estructura y el orden internacional.<sup>47</sup> Sin embargo, la importancia creciente que éstas han ido adquiriendo a lo largo del tiempo ha supuesto que no sea posible comprender la realidad y la gobernanza internacional sin estudiar estos actores de las relaciones internacionales. De hecho, incorporarse a la red de diversas Organizaciones internacionales es una de las primeras acciones que contempla un Estado de

---

<sup>47</sup> D. A. Holly, *Les Nations Unies et la mondialisation*, Dunkerke, L'Harmattan, 2003, p. 49

reciente creación o independizado y es frecuente que los Estados participen, formen parte, de más de cien organizaciones.<sup>48</sup>

Más allá de las motivaciones iniciales de un proceso que no ha hecho más que multiplicarse en el último medio siglo, la noción de las instituciones internacionales puede consensuarse. Así, con la definición de J. M. Sobrino respecto a las Organizaciones internacionales 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 jurídica distinta a la de sus miembros”<sup>49</sup>, son de destacar varios aspectos a tener en cuenta. Por una parte, las OII son instituciones creadas por otros entes políticos legítimos de forma voluntaria lo que conlleva un grado de interconexión entre fundadores y “fundadas” muy estrecho y que afectará a su legitimidad. Las Organizaciones internacionales son sujetos de Derecho internacional, no sólo en función del reconocimiento concreto que los Estados miembros le hacen sino porque el propio derecho y jurisprudencia internacional así lo reconocen ostentando esta cualidad oponible “*erga omnes*” en caso de reunir unas determinadas características.<sup>50</sup> Esta subjetividad implica, una vez más, una clara independencia de las instituciones internacionales de “sus creadores” modificando, a su vez, la estructura legal y política de la sociedad internacional que ya no es, ni volverá a ser, una sociedad de Estados.

Asimismo, y tal y como recuerda Sobrino Heredia en su definición de OII, las Organizaciones internacionales están dotadas de órganos de gobierno propios que gestionan los intereses colectivos pero que además son capaces de expresar una “voluntad jurídica distinta a la de sus miembros” lo que subraya la enorme autonomía que están adquiriendo y que de alguna manera representa su papel como actores clave de la gobernanza global. En efecto, el progresivo desplazamiento a las Organizaciones internacionales, técnicas, generales o regionales, de las decisiones internacionales de mayor calado ha reducido el ámbito de las negociaciones bilaterales y multilaterales

---

<sup>48</sup> K. Jacobson, W. Reisinger y T. Matters, “National entanglements in International Governmental Organizations” en P. F. Diehl (ed.), *The politics of global governance*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1997, pp. 65-67.

<sup>49</sup> J. M. Sobrino, “Las Organizaciones internacionales: generalidades” en M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 14ª ed., 2007, p. 43.

<sup>50</sup> O. Casanovas y de la Rosa, “Unidad y pluralismo en Derecho internacional público”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho internacional*, Vol. II, 1998, pp. 155-156.

*ad hoc*. Las Organizaciones internacionales, una vez creadas por delegación de los Estados miembros, cobran, de cierta forma, vida propia.<sup>51</sup> Independientemente de lo preciso de la delegación, éstas deben enfrentarse a múltiples imprevistos y su propia cultura institucional tiende a reaccionar antes sobre el asunto concreto que sobre el impulso político de los Estados miembros.

La cooperación institucionalizada entre Estados ha sobrepasado sus límites desde muy pronto. Si estaban previstas para ser gobernadas por los Estados, las agencias especializadas como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) dejaron pronto de asimilarse a instrumentos flexibles en manos de los accionistas.<sup>52</sup> En realidad, funcionan sobre la base del estatuto que define su misión, que les confiere coherencia interna y las conduce a tomar posiciones que no resultan de la simple suma de opciones nacionales.

De la misma manera, esta autonomía está reforzada por lo que se puede denominar capacidad legislativa, la posibilidad de crear normas jurídicas de obligado cumplimiento para sus miembros y que, de alguna forma, supone la introducción de una cierta jerarquía en el Derecho internacional. La obligatoriedad de las normas internacionales no puede ser puesta en duda, si bien ésta ostente diferentes gradaciones, y no debe ser confundida con la característica de no exigibilidad por la que estas normas se definen.<sup>53</sup> Esta capacidad normativa de las OII, y la autoridad de la que disponen para lograr el respeto a las normas dictadas, configuran otra de las causas por las que es necesario un examen de legitimidad de las instituciones internacionales.

Sin embargo, y puesto que será clave para la propuesta de noción de legitimidad de las OII que se realizará en el Capítulo V, es básico comprender que las relaciones de las instituciones internacionales no se circunscriben únicamente a la bilateralidad con cada Estado miembro o con la sociedad internacional en general. Al contrario, como se ha visto a lo largo del trabajo, la actividad de las OII afecta directamente a la ciudadanía puesto que realiza labores de gobierno a escala internacional aunque éstas no sean equiparables a la labores de los gobiernos nacionales. Y los gobiernos no

---

<sup>51</sup> P. Jacquet, J. Pisani-Ferry, y L. Tubiena, *Gouvernance mondiale*, Paris, Documentation Française, 2002., p. 34.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 68-69

<sup>53</sup> O. Casanovas y de la Rosa, *op. cit.*, p. 113.

tienen razón de ser si las normas que emiten son ignoradas por los destinatarios. Así, el Derecho internacional y las instituciones internacionales se complementan y la mejor manera de asegurar el cumplimiento y la eficacia de las normas internacionales pasa por reforzar los mecanismos y la imagen de la autoridad de los actores que las promulgan y, fundamentalmente, de las instituciones internacionales.<sup>54</sup>

Las Organizaciones internacionales son un actor singular y clave de las relaciones internacionales. Son creadoras de normas y obligaciones y tienen una relación particular con los Estados miembros y la ciudadanía puesto que, aunque jerárquicamente superiores, necesitan de su apoyo para su existencia. Paralelamente, la dinámica de las OII condiciona el recorrido político de las negociaciones multilaterales puesto que establece, de forma previa, límites y oportunidades construyendo la capacidad de acción e incluso las estrategias y los objetivos de los actores internacionales.<sup>55</sup>

Así, de cara a que las decisiones de las OII sean implementadas con celeridad y efectividad en los Estados miembros es preciso que la relación entre éstas, las autoridades nacionales y, en última instancia, la población, sean cada vez más fluidas. Esta relación es especialmente importante en aquellas sociedades organizadas bajo una democracia formal, y donde el debate es público. En estos países, los procesos de elaboración y control de políticas públicas suponen la intervención continua de la opinión pública, de los medios de comunicación, los partidos políticos, los mercados, los cargos electos, las organizaciones sociales y los *lobbies*. Sin embargo, en el ámbito internacional este nexo de unión entre gobernantes y gobernados es mucho más débil. Esta debilidad de la relación es peligrosa porque puede suponer una cierta pasividad hacia las normas y compromisos internacionales, una relativa conciencia ciudadana de que este tipo de asuntos no le afectan y que además no se tiene relación ni responsabilidad con lo acordado. Precisamente por esto, es en el nivel nacional donde más importante es verificar la compatibilidad entre las actuaciones de los organismos multilaterales y los intereses y preferencias nacionales<sup>56</sup>, análisis éste que supone parte del examen de legitimidad que las OII deben superar.

---

<sup>54</sup> J.M. Sobrino y M. Abad, "Reflexiones sobre la formación del Derecho internacional en un escenario mudable", *Anuario de Derecho Internacional*, nº 17, 2001, p. 235.

<sup>55</sup> N. Cornago, "Elementos para el análisis del proceso político en los regímenes internacionales: el multilateralismo no necesariamente formalizado", *Anuario de Derecho Internacional*, nº 15., 1999, p. 211.

<sup>56</sup> P. Jacquet, J. Pisani-Ferry, y L. Tubiena, *op. cit.*, p. 49.

B. *La imposibilidad de la analogía con la legitimidad estatal*

Las características que se han analizado en el capítulo I respecto a las fuentes de legitimidad del Estado configuran una red de argumentos útiles y básicos para la búsqueda de una noción de legitimidad aplicable a un análisis empírico de las OII. Sin embargo, no permiten realizar una analogía directa entre las fuentes de legitimidad estatales y aquellos criterios que se utilizarán para el análisis de las instituciones internacionales. Los estudios sobre la legitimidad del Estado se estructuran sobre la idea de la centralidad de la autoridad y esta cualidad no puede trasladarse al ámbito internacional<sup>57</sup> donde la autoridad está, en todo caso, dispersa entre diferentes fuentes.

Los cuatro ejes sobre los que gira la legitimidad del Estado, legalidad, uso de la fuerza, valores morales y efectividad, en absoluto cierran las necesidades del estudio de la legitimidad de las OII. En este sentido, parece claro que el análisis de las OII se podrá realizar bajo el prisma del principio de legalidad puesto que son instituciones reguladas bajo el Derecho Internacional y deberán justificar tanto la validez de su título como el ajuste a derecho de sus procedimientos.

Respecto al uso de la fuerza como criterio de legitimidad, nada en las definiciones de Organización Internacional, en la aportada por Sobrino Heredia o en otras como la de Fernández-Flores<sup>58</sup>, se refiere a esta posibilidad dado que la realidad empírica de las instituciones internacionales explicita que éstas no disponen de herramientas suficientes de coacción o sanción, no sólo militares sino incluso políticas. Dado que no existen mecanismo de exigibilidad<sup>59</sup>, el cumplimiento de las obligaciones emanadas por éstas es frecuentemente voluntario o fruto de una presión de tipo social, más que una reacción ante el miedo a las consecuencias del incumplimiento. Dicho esto, es evidente que incumplimientos existen, pocos en proporción, y por supuesto es más sencillo realizarlos para aquellos Estados con mayor fuerza en la comunidad internacional. Así, se elimina

---

<sup>57</sup> J. M. Coicaud, "Deconstructing International legitimacy" en H. Charlesworth y J.M. Coicaud (eds.), *Fault lines of international legitimacy*, New York, Cambridge University Press, 2010, p. 67.

<sup>58</sup> J.L. Fernández-Flores, *Organizaciones Internacionales*, Madrid, Mar-Car, 1992, p. 23.

<sup>59</sup> O. Casanovas y del Rosa, *op. cit.*, p.113.

una de las fuentes de legitimidad estatal<sup>60</sup> y se concreta el ámbito de estudio del fenómeno para unas instituciones que careciendo de poder intimidatorio tienen frecuentemente la capacidad de asegurar el cumplimiento de sus disposiciones.

Más difícil se plantea la cuestión de los valores morales, entendidos como el principio de justicia común y el apoyo de la opinión pública a las instituciones que lo defienden. Es cierto que la definición de J. M. Sobrino hace referencia a la gestión de “unos intereses colectivos” pero no queda claro que esto sea sinónimo de valores. Sin embargo, el problema respecto al criterio de los valores morales se refiere a los planos sobre los que actúan uno y otras. En concreto, debido al carácter interestatal de las OII su análisis de legitimidad debe hacerse entre éstas y sus miembros, las entidades estatales. Al analizar el Estado, se estudia la relación entre gobernantes y gobernados. No es en absoluto evidente que los Estados estén actualmente gobernados por las OII y, por lo tanto, el paralelismo no podrá hacerse de manera directa. El análisis de la legitimidad de las OII actúa en realidad sobre tres planos, el propio de la organización, el de los Estados miembros y también el de la opinión pública nacional e incluso la internacional. Es necesario dilucidar sobre qué valores trabajan las OII, si es que lo hacen, y qué relación tienen con la legitimación que otorga la opinión pública.

Será básico también para este trabajo de investigación dilucidar si es necesario la construcción de unos valores comunes, una imagen de justicia común entre los tres planos o basta con el de los actores tradicionales de las relaciones internacionales (OII y Estados). Ahora bien, la renuncia a la opinión pública para construir los objetivos de justicia de la OII puede suponer también prescindir de ella para construir su convencimiento de que la institución está legitimada para actuar en pos de estos objetivos. Estas suposiciones son demasiado cruciales para la investigación que se propone aquí, y no es posible despejarlas utilizando únicamente la Teoría del Estado.

Respecto al principio de efectividad, las OII también deberán ejercer su actividad, el poder del que dispongan, porque su inacción o su actuación gravemente contraria a los objetivos marcados las deslegitimaría sin lugar a dudas.

En definitiva, los aspectos analizados de la legitimidad estatal y la evidencia de que un traslado directo de los fundamentos de legitimidad

---

<sup>60</sup> G. E. M. Anscombe, “On the source of the authority of the state” en J. Raz (ed.), *Authority*, Oxford, Blackwell, 1990, p. 144.

estatal al ámbito institucional internacional no es posible, han avanzado unas ideas de la noción de legitimidad aplicable a las Organizaciones internacionales. Así partiendo de la diferencia entre criterios materiales objetivos de legitimidad y criterios ideales de corte subjetivo, se pretende comprender cómo se crea la percepción de legitimidad, en base a qué criterios y cómo puede desarrollarse un estudio empírico de la cuestión.

---

## **CAPÍTULO V**

### **LA LEGITIMIDAD SOCIAL:**

#### **UNA NOCIÓN APLICABLE A LAS ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

---

Este capítulo tiene como objetivo la elaboración de una noción de legitimidad aplicable a las Organizaciones internacionales intergubernamentales y, por tanto, que atienda a las particulares especificidades de éstas. De esta forma, la noción que aquí se presenta pretende responder a las necesidades que el objeto de estudio demanda. Las OII son unas instituciones con capacidad de decisión, política y jurídica, que se mueven en un medio, la sociedad internacional, de difícil concreción pero en absoluto anárquico, y cuya autoridad depende en gran medida de la construcción de la misma que los actores con los que se relaciona reflejen. De esta forma, la noción de legitimidad social de las OII que aquí se presenta implica el reconocimiento de la autoridad de las mismas que se consolida cuando los Estados y la sociedad civil global, miembros de una misma comunidad política, evalúan de manera subjetiva, en un proceso dialéctico mutuamente comprendido, los elementos objetivos que unen la propia comunidad.

La legitimidad de un orden político, de un sujeto con autoridad, se ha demostrado a lo largo de la Historia que es un pilar básico para lograr el cumplimiento de las normas y la pervivencia de las instituciones. De esta manera, y teniendo en cuenta la fenomenal importancia que están adquiriendo las OII en un mundo fuertemente interconectado, parece urgente elaborar métodos de análisis que sean capaces de examinar, en base a criterios empíricos, el grado de legitimidad de una institución internacional.

La consecución de un marco de análisis de este tipo es fundamental para el reforzamiento del papel que deberán jugar las OII en un futuro cercano, donde actores privados están ocupando posiciones, y no se vislumbra una figura pública que pueda ejercer el control. Conocer el grado de legitimidad de una institución debe permitir descubrir dónde están los fallos (de haberlos), qué actor observa aspectos o comportamientos deslegitimadores y buscar soluciones a los déficits detectados. Por estas razones, esta obra no se detendrá en la formulación de la noción teórica de legitimidad social y la descripción del proceso de creación y consolidación de la misma (asuntos que serán tratados en este capítulo) sino que formulará, en el siguiente capítulo, un esquema metodológico apto para estudios empíricos.

## I. LA LEGITIMIDAD SOCIAL

### A. *La construcción de la impresión de legitimidad en una relación social*

La idea de legitimidad sobre la que esta investigación versa no se refiere a conceptos análogos a justicia, procedimiento ni, por supuesto, al interés que un actor tenga en una institución. La legitimidad se entiende como una idea, una percepción, con consecuencias diversas en función de quién la analiza pero que en definitiva otorga la justificación última del establecimiento de una autoridad. La legitimidad es una característica de las relaciones sociales de corte jerárquico, no autoritarias, y, por tanto, es preciso comprender las dinámicas de una sociedad para valorar el grado de legitimidad de su autoridad.

La legitimidad no es un bien estático, inamovible, depende del actor que juzga esta cualidad y los juicios absolutos son, por lo tanto, absurdos. Sin embargo, el proceso de formación de esta sensación, la lógica dialéctica

que se establece entre un ente con capacidad teórica de autoridad y el sujeto que la recibe es un camino de consolidación de una imagen mutua basada en unos criterios objetivos previos que, sin lugar a dudas, marcará la relación posterior entre ambos. Existe un proceso de señalización, interpretación y respuesta entre los actores sociales, en sus relaciones, que generan “significados intersubjetivos”<sup>1</sup> sobre el otro actor y que participa de la formación de su identidad e intereses.

La legitimidad no es una imagen previa sino que se entiende como un significado social, como la explicación o como una de las posibles, que un actor da a la existencia misma de una autoridad y se construye en base a la interacción mutua.

La legitimidad que aquí interesa es la creencia de que una institución debe ser obedecida y por lo tanto es una cualidad subjetiva. La propia idea de la legitimidad fija si un determinado poder es considerado convencional o autoritario y, en función de esto, se desarrollará la relación con la institución.<sup>2</sup> La idea de legitimidad, en definitiva, se refiere a la construcción del sentimiento de obligación respecto a un ente político.<sup>3</sup>

La idea de legitimidad se ha construido no sólo investigando la realidad material concreta, tangible, sino que, a partir de ideas básicas respecto a la “sociología del conocimiento”<sup>4</sup>, pretende analizar las impresiones que explican y justifican las conductas. Así, la “sociología del conocimiento” resume la realidad humana como una realidad socialmente construida<sup>5</sup> y es esta construcción la que debe servir a este proyecto para entender el proceso de formación de la idea de legitimidad. Se parte, por lo tanto, de la asunción constructivista de que las estructuras que gobiernan la realidad internacional son antes sociales que materiales.<sup>6</sup>

La legitimidad de una institución forma parte de su identidad, resume lo que significa para otros actores, qué papel juega y qué papel se espera que juegue. Si, como afirma Wendt, en las relaciones internacionales los “Estados actúan de una forma con sus enemigos y de otra diferente con

---

<sup>1</sup> A. Wendt, “La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nº 1, marzo 2005, p. 15.

<sup>2</sup> I. Hurd, *After anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 2007, pp. 7-11.

<sup>3</sup> I. Miyaoka, *Legitimacy In International Society. Japan's reaction to global wildlife preservation*, New York, Palgrave Macmillan, 2004, p. 11.

<sup>4</sup> L.P Berger, y T. Luckman, *The social construction of reality*, New York, Random House, 1967, p. 19.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 189.

<sup>6</sup> B. Frederking, *The United States and the Security Council*, Oxon, Routledge, 2007, p. 5.

sus amigos porque los enemigos suponen una amenaza y los amigos no”,<sup>7</sup> el comportamiento de los actores depende del significado que tiene para ellos el otro sujeto de la relación. En estos procesos, el actor forma su identidad en función de los significados colectivos que se han ido dando a actuaciones concretas y, en base a la identidad creada, se forman intereses que no son independientes del contexto social sino que varían en función del “ambiente en que se encuentran”.<sup>8</sup> Así, la idea de identidad legítima se refiere a la percepción que los actores tienen de la institución internacional, no a la identidad social de sí misma creada por esta y que, en parte pero no necesariamente de forma absoluta, incorporarán elementos de esa imagen social transmitida por los actores. Esto explica la razón por la que las instituciones internacionales se ven a sí mismas de una manera más positiva que los actores legitimantes.

Este proceso de creación de la identidad legítima se basa, como se ve, en una dinámica de reconocimiento mutuo que permite que la idea, concepto, derecho, etc., funcione.<sup>9</sup> Así, la legitimidad no es sino el reconocimiento mutuo de la validez de una autoridad y este reconocimiento, desde el momento mismo en que se produce, forma parte de la identidad de la institución legitimada y de los actores legitimantes. De hecho, si bien son éstos los que otorgan esta cualidad, son las OII las que “estableciendo, articulando y transmitiendo normas”<sup>10</sup> regularán lo aceptable del comportamiento de los Estados y participarán de la conformación de su conducta asociativa e identidad exterior.

Como se ve, en las relaciones sociales, los comportamientos de los actores no son independientes del medio en el que se mueven. Los intereses y la propia personalidad de los actores se modifican en función de las interacciones con otros, independientemente del nivel jerárquico en que se encuentren.

Los comportamientos, las actuaciones, tienen sus causas y sus razones. Existe una gran diferencia entre las “razones para actuar” y las “causas por las que se actúa”<sup>11</sup> y la idea de legitimidad no es una causa de

---

<sup>7</sup> A. Wendt, *op. cit.*, p. 7.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>9</sup> J.G. Ruggie, *Constructing the world polity: Essays on international institutionalization*, New York, Routledge, 1998, p. 20.

<sup>10</sup> E. Adler, “Seizing the Middle Ground. Constructivism in World Politics”, *European Journal of International Relations*, vol. 3, nº3, 1997, p. 345.

<sup>11</sup> J.G. Ruggie, *op. cit.*, p. 22

comportamiento sino una razón. La legitimidad, en este sentido, es un concepto necesario para la construcción del sentimiento de obligación respecto a una autoridad que, sin embargo, es independiente de la actuación posterior del actor que puede acatar o no la obligación.

Así, el cumplimiento o incumplimiento de una obligación por parte de un actor no es relevante respecto al sentimiento de legitimidad que le produce la institución emisora de la norma. La legitimidad, como cualidad subjetiva<sup>12</sup>, se estructura a partir de criterios morales y de valores compartidos, que no imponen automáticamente el cumplimiento. Sin embargo, la coincidencia en la legitimidad del órgano emisor influye positivamente en la predisposición al cumplimiento, sin coacción ni presión.<sup>13</sup>

La idea de legitimidad, en definitiva, construye la relación entre diferentes actores, no sólo marca la identidad del actor legitimado sino que estructura el comportamiento mutuo esperado.<sup>14</sup> Construye, de alguna manera, la convicción de que se comparten los valores fundamentales, las normas de funcionamiento y, también, la creencia en la utilidad de la relación común. La legitimidad se construye relacionando este ámbito de acción política, de contenido, cercano a criterios estables y objetivos, con el ámbito social legitimante que, observando los criterios fundamentales para él, deliberará sobre la legitimidad última del actor y su acción.<sup>15</sup>

*B. La legitimidad de las Organizaciones Internacionales: la comunidad política que legitima la autoridad*

La noción de legitimidad aplicable a las Organizaciones internacionales intergubernamentales se debe estructurar sobre la base de la definición que se tenga de estas instituciones. La perspectiva aquí adoptada implica reconocer las relaciones internacionales como un medio social y político donde los actores son los sujetos de una relación. Así, se consideran las Organizaciones internacionales “esferas públicas” de debate y participación, agentes creadores de normas pero cuyo cumplimiento no

---

<sup>12</sup> I. Hurd, “Legitimacy and Authority in International Politics”, *International Organization*, vol. 53, 1999, pp. 379-381.

<sup>13</sup> C. Reus-Smit, “International Crises of Legitimacy”, *International Politics*, nº 44, 2007, p. 170.

<sup>14</sup> I. Clark, *Legitimacy in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 23-24.

<sup>15</sup> C. Reus-Smit, *Legitimacy in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2005. p. 164.

depende tanto de forzar el mismo como del proceso de creación consensuada de éstas.<sup>16</sup>

Bajo este prisma de esfera pública, la Organización internacional, identificada frecuentemente con el régimen internacional, ofrece procesos de diálogo para establecer reglas, normas y principios compartidos con el fin de gestionar la gobernanza de un sector determinado de la política global. Su viabilidad proviene de que, en una perspectiva de este tipo, los actores estatales y los no estatales sumen esfuerzos para un objetivo común.<sup>17</sup>

### 1. Los regímenes internacionales

Respecto a la identificación entre OII y régimen internacional, la aparición del concepto régimen internacional en los años setenta tenía como objetivo “explicar...las situaciones de orden (su creación, su evolución y su desaparición o cambio) existentes en un campo de actividad internacional”<sup>18</sup>. Un régimen internacional es, para Krasner, un “conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales”. Su función más elemental es “coordinar el comportamiento del Estado para alcanzar los resultados deseados en un área en particular”<sup>19</sup>. Son, por tanto, instituciones no estáticas, formadas por consentimiento estatal y son fruto de la práctica internacional<sup>20</sup> lo que implica que no se pueda identificar directamente régimen y OII, si bien estas últimas forman parte integrante de los regímenes.

Habida cuenta que el problema con la noción de régimen es su imprecisión y su falta de concreción en relación a sus límites<sup>21</sup>, Cornago aplica una perspectiva tal vez más estable de lo que un régimen implica al

<sup>16</sup> R.A. Payne, y N.H. Samhat, *Democratizing global politics*, Albany, State University of New York Press, 2004, p. 39.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>18</sup> E. Barbé, “Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales: La teoría del régimen internacional”, *Afers Internacionals*, nº 17, 1989, p. 56.

<sup>19</sup> S. D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, en S. D. Krasner, (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pp. 1-21.

<sup>20</sup> M. Iturre y L. Moure, *Nazioarteko Erakundeetarako Sarrera: Nazio Batuen kasua*, Bilbao, UPV-EHU (pendiente de publicación)

<sup>21</sup> F. Kratochwill y J. Ruggie, “International Organization. The estate of the art” en P. F. Diehl (ed.), *The politics of global governance*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 34.

definirlo como una “institución social surgida del acuerdo entre Estados sobre los principios inspiradores, las reglas del juego y los objetivos básicos que gobiernan sus relaciones recíprocas en cuanto afectan a una cuestión determinada”<sup>22</sup>. El autor no hace tampoco una identificación total entre régimen e institución internacional sino que concreta el ámbito y el objetivo de su creación definiendo ya los principales elementos del comportamiento esperable de un régimen.

Un régimen, por tanto, regula las relaciones entre actores internacionales y, en consecuencia, las dinámicas jerárquicas y de autoridad. Con esta perspectiva de jerarquía, el concepto de legitimidad se refiere básicamente al derecho a gobernar, al derecho a regular y a la autoridad para hacerlo y supone, en definitiva, el reconocimiento por parte de los sujetos de la relación de esa potestad. Así, justifica simultáneamente el poder político y la obediencia.<sup>23</sup> En opinión de Coicaud, la legitimidad dependerá del consentimiento de aquéllos que, de alguna manera, deben cumplir lo promulgado por la institución que aspira a la legitimidad, así como de los valores que son la sustancia de los derechos y del cumplimiento de los procedimientos.<sup>24</sup> Sin embargo, esta visión no presta suficiente atención al proceso de construcción de la imagen de legitimidad resumiéndola en un consentimiento poco probable si no existe una imagen de la autoridad acorde con lo esperado. De hecho, la idea de régimen se mantiene dentro de márgenes excesivamente estatalitas y con gran fundamento material y la legitimidad que justifica la autoridad proviene de la vida social que se organiza en torno a la Organización internacional y es necesario, por tanto, avanzar un poco más en la concreción del ámbito en el que se mueven las OII.

Una aproximación de la idea de autoridad sobre la base de la relación entre actores han hecho Cronin y Hurd cuando afirman que la “autoridad es la relación entre actores de una relación jerárquica donde un grupo está reconocido como emisor de normas vinculantes para el resto de la comunidad”<sup>25</sup>. Así, para ellos, la autoridad es una cualidad concreta del

---

<sup>22</sup> N. Cornago, “Elementos para el análisis del proceso político en los regímenes internacionales: el multilateralismo no necesariamente formalizado”, *Anuario de Derecho Internacional*, nº 15., 1999, p. 211.

<sup>23</sup> J.M. Coicaud, *Légitimité et politique. Contribution a l'étude du droit et de la responsabilité politiques*, Paris, DUF, 1997, p.13.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 14-33.

<sup>25</sup> B. Cronin y I. Hurd, (eds.), *The UN Security Council and the politics of International Authority*, Oxon, Routledge, 2008, p. 6.

poder, aquélla que se legitima por el objetivo. Todo poder que no esté legitimado, podrá tener fuerza pero no autoridad.

## 2. La comunidad política global

Queda claro, por lo tanto, que una visión de la legitimidad centrada en las Organizaciones internacionales debe incorporar una visión no nacional de la cuestión y que sugiera que la gobernanza legítima supraestatal necesita de una toma de decisiones colectiva, incluyendo la visión de los receptores de normas, asequible al control del abuso de poder (*control legitimacy*) y que provea de soluciones efectivas (*output legitimacy*)<sup>26</sup>. La capacidad de los actores de juzgar la legitimidad derivará, por tanto, del desarrollo de una relación de confianza mutua con la institución, con sus métodos de toma de decisiones, con sus resultados y la incorporación de los puntos de vista de los actores.

Bajo la visión de la noción de legitimidad que aquí se presenta, como resultado de la interacción entre actores, la relación de obligatoriedad respecto de la autoridad de una Organización internacional no viene delimitada por su fuerza coercitiva legal, al menos no sólo, sino por el proceso de incorporación de la institución y su significado al conocimiento colectivo. Los debates y discusiones entre Estados afectan a la percepción de legitimidad internacional de actos e instituciones.<sup>27</sup> Así, si se entiende la Organización internacional como un “conjunto de identidades e intereses relativamente estable”<sup>28</sup>, ésta se estructura de forma normativa que tendrá o no fuerza coercitiva, pero su verdadero valor para los actores receptores de su actividad y autoridad dependerá de la socialización y de su participación en el conocimiento colectivo.

Dado que el terreno de juego de las OII es frecuentemente el de la política, la autoridad a la que esta noción se refiere es, sin lugar a dudas, una autoridad política. Las Organizaciones internacionales nacen tras un proceso de internacionalización de la autoridad política, a saber, la transferencia competencial del Estado al ente político transnacional. La idea, el concepto de autoridad sobre el que basa la noción de legitimidad social es un

<sup>26</sup> B. Tholen, “RIOs legitimacy and democracy. A conceptual clarification”, en A. Ribeiro y A. Vleuten van der (eds.), *Closing or widening the Gap?*, Hampshire, Ashgate, 2007, pp. 21-23.

<sup>27</sup> J. Mitzen, “Reading Habermas in anarchy: multilateral diplomacy and global public spheres”, *American Political Science Review*, vol. 99, n° 3, agosto 2005, p. 401.

<sup>28</sup> A. Wendt, *op. cit.*, p. 9.

concepto intersubjetivo y al margen de presupuestos materialistas.<sup>29</sup> Supone la creación de una creencia en la existencia de presupuestos mínimos que justifiquen esa autoridad.

La cuestión de la legitimidad en el ámbito internacional no se ha tratado con profundidad puesto que se daban por supuestas unas bajas expectativas de Estados y ciudadanía y se consideraba que no había suficiente sentimiento de comunidad en el ámbito internacional.<sup>30</sup> Así, la noción de legitimidad social es factible por la emergencia de una suerte de comunidad política global legítima<sup>31</sup> alrededor de la Organización internacional. La noción de comunidad es intrínseca a la de legitimidad ya que la propia idea de legitimidad se refiere a un grupo social y la forma de relacionarse dentro de ésta y con la estructura que forman<sup>32</sup>.

Varias son las características básicas de esta comunidad. Por una parte, la existencia de diferentes actores con roles diferenciados, la propia institución internacional, los Estados miembro y la ciudadanía afectada por su actividad. Por otra parte, el reconocimiento mutuo entre actores y de la propia existencia de la comunidad. En tercer lugar, el conocimiento consciente y compartido de las razones por las que esta comunidad existe y la necesidad de que los actores partícipes de esa relación conozcan el procedimiento de actuación de la institución y puedan acceder a información que permita un juicio.

Así, la idea de comunidad política dentro de un régimen internacional supone subrayar las posibilidades de los actores sociales para reconfigurar la esfera política en la que se mueven a través del diálogo y los compromisos colectivos adquiridos<sup>33</sup>. La legitimidad social de la comunidad política surgida de una Organización internacional dada depende de la interacción con los otros sujetos de esa comunidad. Las esferas públicas como ésta necesitan que las acciones examinadas, acciones con autoridad supuesta, sean visibles y sea a su vez factible un debate sobre ellas para construir una opinión.<sup>34</sup> La comunidad política se crea bajo el impulso de los discursos que se producen en su seno, ya que el “espacio donde se

---

<sup>29</sup> A. Wendt, “Collective identity and the International state”, *American Political Science Review*, vol. 88, nº 2, Junio 1994, pp. 393-394.

<sup>30</sup> J.M Coicaud, “Legitimacy across borders and over time” en H. Charlesworth y J.M. Coicaud (eds.), *Fault lines of international legitimacy*, New York, Cambridge University Press, 2010, p. 21

<sup>31</sup> R.A. Payne y N.H. Samhat, *op. cit.*, p. 27

<sup>32</sup> I. Clark, *op. cit.*, p. 2.

<sup>33</sup> R.A. Payne y N.H. Samhat, *op. cit.*, p. 36.

<sup>34</sup> J. Mitzen, *op. cit.*, p. 411.

producen discursos es una esfera de acción política y social”<sup>35</sup>. La comunidad política global ofrece, por tanto, un proceso de legitimación sobre la base del debate y la discusión sobre ejes compartidos.

Tradicionalmente, se ha asociado la noción de comunidad política al Estado dado que era la forma en la que mejor encajaba la idea de nación. La comunidad política global se forma en torno a las instituciones internacionales como reflejo de valores comunes entre los partícipes, que no son únicamente los Estados sino también la ciudadanía. La característica de la comunidad política global es, más allá de esta multi-subjetividad, la capacidad de interiorización de una determinada estructura con autoridad y las normas que de ésta emanan<sup>36</sup>. La idea de comunidad política global implica, por tanto, la capacidad de los actores que deben soportar la autoridad de compartir una visión común. Implica, en definitiva, la emergencia de la noción de legitimidad social como el resultante de un proceso dialéctico de puesta a prueba de la propia comunidad.

La comunidad política global se estructura en torno a las normas comunes multilaterales. Esta investigación asume la visión constructivista respecto a la diferencia entre reglas regulativas organizadoras de realidades pre-existentes y reglas constitutivas consustanciales a la existencia de una actividad<sup>37</sup>. Mediante las normas constitutivas se puede conocer qué es posible realizar y mediante las regulativas qué está permitido y qué se debe hacer. Así, las normas constitutivas dibujan la realidad definiendo agentes y contextos<sup>38</sup>. El multilateralismo, como norma constitutiva, es la fuente de la que la emana la aparición de las instituciones internacionales, su organización y, lo que es más importante, su consolidación no en base a intereses particulares de los Estados fundadores sino a principios comunes<sup>39</sup>, entendidos éstos no sólo como normas morales, sino también como criterios de procedimiento y de eficacia. En este sentido, el comportamiento de las OII es el que tiene significado, es el que crea su imagen y participa de la creación de su identidad. Mediante su actividad, la institución internacional va marcando “estándares de comportamiento y normas de conducta”<sup>40</sup> que

<sup>35</sup> I. Clark, *op. cit.*, p. 28.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>37</sup> K. Sodupe, *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Leioa, Servicio Editorial de la UPV, 2003, p. 167.

<sup>38</sup> B. Frederking, *op. cit.*, p. 5.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 169.

<sup>40</sup> J.G. Ruggie, *op. cit.*, p. 21

suponen, en definitiva, esquemas intersubjetivos de significado, comúnmente comprendidos entre los miembros de su relación con los actores, e incluyen una narrativa compartida que influirá en los actos de los Estados y de la ciudadanía.

Para Payne y Samhat, “la fundación de los regímenes internacionales como comunidades políticas puede ser establecida en la intersección entre la forma institucional y la articulación de principios morales aplicables”<sup>41</sup> promoviendo nuevas identidades políticas. Así, la emergencia de una comunidad política global con autoridad política legítima necesitaría que las reglas sobre las que se basa ese poder, y aquellas nuevas que ofrece, sean interiorizadas por los actores, construyendo una percepción de legitimidad en el ámbito social.

En este sentido, lo que es remarcable del multilateralismo actual no es que coordine políticas nacionales, que también, sino el hecho de que lo haga a partir de principios que ordenan la relación entre Estados<sup>42</sup> lo que supone que la actividad en un nivel multilateral, y particularmente dentro de las OII, se rige en base a la percepción de que los principios comúnmente comprendidos son respetados pese a la dificultad de homogeneizar, hoy en día, los valores de los actores de las relaciones internacionales<sup>43</sup>. Dicho de otra manera, la noción de legitimidad social implicará el reconocimiento de la centralidad de las creencias de los actores de la comunidad política nacida a partir de una Organización internacional. Y si estas creencias y percepciones son tan relevantes es porque se les reconoce a los actores estatales y a los no estatales la capacidad de constituir y reformar las estructuras sociales<sup>44</sup> de las que forman parte.

La aproximación a las fuentes de legitimidad de las Organizaciones internacionales intergubernamentales deberá recorrer, por lo tanto, el reconocimiento público del derecho a regular en su ámbito y, de manera correlativa, la predisposición al cumplimiento por parte de los sujetos pasivos de estas normas. Ahora bien, es fundamental dejar claro que la noción de legitimidad social que aquí se está haciendo no busca de ninguna manera un resultado prefijado, ni siquiera una respuesta afirmativa o

---

<sup>41</sup> R.A. Payne, y N.H. Samhat, *op. cit.*, p. 27

<sup>42</sup> J.G Ruggie, *Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 7.

<sup>43</sup> F. Ramel, “A Strategy for the European Union in the Post-Cold War International System: a Third-party”, *Security Policy Brief*, nº 4, Enero 2010, p. 2.

<sup>44</sup> A. Linklater, *Transformations of political community*, Londres, Polity Press, 1998, pp. 18-20.

negativa a la cuestión. Se elaborará un esquema metodológico a partir de la definición del proceso de creación social de la imagen de legitimidad para el análisis empírico de la legitimidad de las OII basándose en su actividad e imagen externa. Se tratará, por lo tanto, de crear un ámbito de estudio sobre el grado de legitimidad de las OII, no sobre si son o no legítimas de forma absoluta. Así, en el supuesto hipotético respecto a una organización concreta de que todos los criterios que se expondrán fuesen considerados cumplidos por todos los actores estaríamos ante el grado máximo ideal de legitimidad.

C. *El proceso de consolidación de la legitimidad social de las OII: el doble análisis de su legitimidad*

La aplicación del concepto de legitimidad social respecto a las Organizaciones internacionales implica la concreción de una serie de especificidades que se despliegan en el momento de la enumeración de criterios partícipes en la aparición de la legitimidad social y cuando se identifican los sujetos encargados de valorarla.

En definitiva, dos son los ámbitos que se deben precisar a la hora de estudiar el proceso de consolidación de la legitimidad social de las Organizaciones internacionales. Por una parte, el ámbito subjetivo, relativo precisamente a la visión de la comunidad política global como relación social, como medio en el que se mueve la institución y que supone definir quién juzga la legitimidad del comportamiento de las OII y que, como se verá, tiene una doble perspectiva; y, en segundo lugar, el ámbito objetivo, los criterios básicos que integran la legitimidad para que el comportamiento de las OII sea interpretado como legítimo. Es importante señalar aquí que estos criterios básicos u objetivos completan y resumen el desarrollo de la actividad de la institución y que pretenden representar la totalidad de la acción de una OII. Por lo tanto, no suponen una elección subjetiva de elementos de análisis ni se han producido descartes de otros criterios relevantes para la formación de la opinión de los actores.

El doble análisis de legitimidad de las OII por el que se conforma la percepción de legitimidad se centra en su actividad, su comportamiento y en base a qué realiza este comportamiento. Así, un comportamiento percibido como legítimo se basa en los tres criterios que dibujan la legitimidad de la institución puesto que representan la confluencia, el conocimiento común de lo que la organización significa: el respeto a los valores morales y objetivos

sociales de la institución, el cumplimiento del principio de legalidad y el principio de efectividad. El grado de cumplimiento de estos tres principios pasa un doble examen de la legitimidad en base a los diferentes sujetos de la relación social que se ven implicados por su labor y, así, la OII pasa por un proceso de rendición de cuentas ante los Estados miembros y ante la ciudadanía. El resultado de este doble examen es el que configurará de forma definitiva el grado de legitimidad de una OII concreta en un momento dado (ver gráfico 5.1).

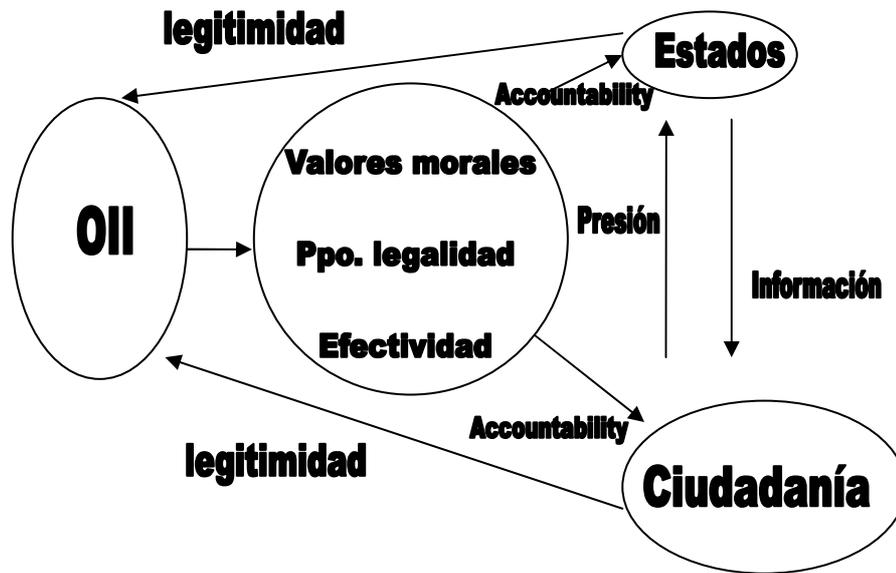
Los tres criterios seleccionados para el análisis objetivo: respeto a los valores morales, principio de legalidad y principio eficacia, suponen la consolidación, de cumplirse, del comportamiento esperado por los actores. Éstos legitimarán una institución si su fuente de autoridad y el ejercicio de la misma son acordes al ordenamiento jurídico correspondiente, si se basa en principios morales compartidos y desarrollados en los objetivos concretos de las instituciones y si demuestra un grado aceptable de efectividad en la puesta en marcha de los mismos. Los tres criterios suponen una definición objetiva de la legitimidad bajo la premisa del análisis del comportamiento a partir de la justicia garantizada por el derecho, a los deberes morales consensuados por los miembros de la OII y del ejercicio práctico de la acción de gobierno que exige efectividad.

Aspectos semejantes señalan Cronin y Hurd al afirmar que los procesos de legitimación se estructuran en base a tres mecanismos: la deliberación, el procedimiento y la efectividad.<sup>45</sup> Sin embargo, esta idea descansa en presupuestos diferentes a los aquí enumerados. Para estos autores, la identificación de valores y objetivos entre organización y actores es el presupuesto básico y puede ser desarrollada mediante la activación de estos mecanismos. Para la propuesta teórica aquí adelantada, los criterios objetivos, valores morales, principio de legalidad y efectividad resumen el comportamiento de la estructura esperado por los agentes. Sin embargo, la gran diferencia respecto al estudio es más de fondo. Para los autores británicos, la legitimación se comprueba mediante la comprobación efectiva de que los mecanismos se desarrollen, mientras que lo aquí se propone es conocer qué creen los agentes legitimantes, no qué sucede en realidad.

---

<sup>45</sup> B. Cronin y I. Hurd, *op. cit.*, p. 6.

Gráfico 5.1

PROCESO DE CREACIÓN DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL<sup>46</sup>

De esta forma, la noción de legitimidad social, centrada en la percepción de los sujetos legitimantes respecto al comportamiento de la institución, incluye tanto, la denominada por Krajewski, concepción de *input legitimacy* como la de *output legitimacy*<sup>47</sup>. Bajo estas nociones se considera que las normas provenientes de un sistema político cualquiera son legítimas si están basados en principios fundamentales a los que se adhieren los sujetos de ese sistema. Estos principios pueden definir tanto ciertas condiciones de procedimiento del proceso creador de normas (*input legitimacy*) como las condiciones materiales que midan los resultados de la misma (*output legitimacy*). La idea de legitimidad social implica describir el comportamiento de la institución, comprobar cómo crea normas (*input legitimacy*)<sup>48</sup> y si estas son efectivas (*output legitimacy*). Los principios fundamentales o valores morales son para esta noción equivalentes a los

<sup>46</sup> Fuente: Elaboración propia

<sup>47</sup> M. Krajewski, "Democratic legitimacy and constitutional perspectives on WTO Law", *Journal of World Trade Law*, 35:1, 2001, p. 169.

<sup>48</sup> El concepto de *input legitimacy* es para otros autores un criterio basado en la toma de decisiones colectiva orientadas hacia el bien común incluyendo, por tanto, criterios de participación pública en la gobernanza. Ver: A. Ribeiro y A. Vleuten van der, "Legitimacy, Democracy and RIOs: Where is the Gap? en A. Ribeiro y A. Vleuten van der, *op. cit.*, pp. 7-9.

otros dos y, por lo tanto, no dependen el uno del otro puesto que una institución puede perfectamente seguir el procedimiento previsto, lograr sus objetivos pero, al ser estos diferentes al de los actores legitimantes, tener un déficit de legitimidad social en este sentido. Por otra parte, la idea Krajewski insiste en la línea de hacer coincidir los elementos fijos con la realidad, olvidando que la legitimidad es, ante todo, una percepción subjetiva y, por lo tanto, no se encadena directamente a hechos comprobables.

Por otra parte, pese a la referencia hecha aquí respecto a la identificación entre Derecho y Justicia, es importante señalar de nuevo que justicia y legitimidad no son aspectos necesariamente unidos y, por lo tanto, no es fundamental buscar la corrección o incorrección de la actuación de la Organizaciones, especialmente desde el punto de vista de la persona que desarrolla la investigación. Al contrario, la impresión de los actores sobre el desarrollo práctico de los elementos objetivos, su adecuación a sus propios criterios de justicia e incluso a sus intereses, es lo relevante para la búsqueda de la impresión de legitimidad. De hecho, el cumplimiento de los criterios objetivos no es relevante en sí mismo, sino que la legitimidad de la institución dependerá de la construcción de la creencia de cumplimiento por parte de los actores legitimantes.

Quedan dibujadas, por tanto, las líneas básicas de lo que supone la construcción social de la legitimidad de las instituciones internacionales, entendida como un proceso dinámico y centrado en la percepción subjetiva de los actores que han sido considerados creadores de legitimidad. El dinamismo es observable en tanto en cuanto la legitimidad no es un resultado estático del examen de una institución, sino de sus comportamientos en función de unos criterios objetivos. De esta forma, este tipo de análisis debería servir para modificar conductas erróneas que socavan la legitimidad de una organización.

Más allá de los criterios objetivos que describen el comportamiento esperado de una OII, para el proceso de consolidación de la imagen de legitimidad social es fundamental la percepción subjetiva dual de los encargados de realizar este análisis. Se parte de la base, como se ha indicado ya, que la realidad social de la comunidad política en la que se integra una Organización internacional hace que los agentes partícipes en la misma utilicen sus prácticas discursivas para construir normas sociales<sup>49</sup>, en este caso, la legitimidad. Esto supone una novedad que proporciona mayor

---

<sup>49</sup> B. Frederking, *op. cit.*, p. 5.

funcionalidad a esta concepción puesto que, asumiendo la legitimidad como un concepto social, profundiza en el conocimiento de las impresiones de todos los sujetos implicados y afectados por su actividad y que, en definitiva, son los que otorgarán el grado de legitimidad a la institución. Como se ha visto, la noción de legitimidad social no se configura con un contenido prescriptivo esencial prefijado. Al contrario, depende de creencias individuales sobre lo apropiado de un tipo concreto de gobernanza o autoridad. Estas convicciones no son uniformes ni consensuadas sino que varían en función del sujeto que las ostenta.<sup>50</sup>

Este doble examen supone un cambio con respecto al examen clásico de legitimidad estatal que realiza la ciudadanía, y rompe también con la visión estatalista aún mayoritaria en las Relaciones Internacionales. En efecto, como se ha dicho, la labor de las OII no afecta exclusivamente al Estado. Éste no dirige directamente la labor de las instituciones internacionales y, además, la ciudadanía se ve afectada también por las decisiones políticas supranacionales y actúa para influir en este ámbito. La relación entre estos tres actores de la sociedad internacional es triangular, tal y como indica Steffek<sup>51</sup> respecto a la relación entre normas internacionales, Estados y ciudadanía. Por lo tanto, cualquier análisis de la legitimidad con la que operan las instituciones internacionales debe incorporar este doble análisis subjetivo para obtener una imagen precisa del grado de legitimidad de una OII concreta en un momento dado.

La conformación de la imagen de legitimidad de una OII supone la consolidación de la imagen social que tiene internacionalmente y, por lo tanto, de las cartas que tendrá en la partida internacional. Se analiza, en suma, la identidad de las Organizaciones internacionales en su relación con los Estados y la ciudadanía puesto que la identidad se construye de manera relacional. De hecho, la consideración por parte de los Estados de que son parte intrínseca de la comunidad política en torno a una OII puede predisponerles a asumir, en su política exterior, la identidad legítima de las instituciones, justo al contrario de lo que le puede ocurrir a la ciudadanía al sentirse excluida del proceso y de la comunidad.

---

<sup>50</sup> T. Diez, M. Jachtenfuchs, y S. Jung, "Which Europe? Conflicting models of a legitimate European political order", *European Journal of International Relations*, vol.4, nº4, 1998, p. 413.

<sup>51</sup> J. Steffek, "Legitimacy in International Relations. From State Compliance to Citizen Consensus", en A. Hurrelman, S. Schneider y J. Steffek, (eds.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, New York, Palgrave, 2007, p. 189.

Aclarado ya que el objeto de esta investigación es conocer la percepción, la conformación o no de la identidad legítima de una Organización internacional, es importante estudiar también cómo se va construyendo esta imagen a ojos de los actores legitimantes, si bien la investigación empírica que aquí se realiza se centrará únicamente en el resultado final de este proceso interno de los actores.

## II. LOS ACTORES LEGITIMANTES

Los actores legitimantes de una Organización internacional intergubernamental son, dado que ésta tiene la capacidad de conformar una comunidad política, aquellos sujetos que forman parte de dicha comunidad y que, en su calidad de actores sociales, tienen la responsabilidad de soportar la autoridad política de la institución y la capacidad de transformar la imagen social, y por tanto, influir en la identidad, de la OII. Así, los sujetos legitimantes que intervienen en la formación de la aquí denominada legitimidad social son dos: los Estados y la ciudadanía.

### A. *La función del Estado en el análisis de la legitimidad*

La importancia de la valoración sobre la legitimidad que hace el Estado es, como puede suponerse, básica. Las Organizaciones internacionales son, de alguna manera, una criatura de origen estatal y si bien no se han independizado totalmente, han adquirido una importancia básica. El Estado es miembro y fundador de las OII y, por lo tanto, es también en parte responsable de su labor. Sin embargo, al mismo tiempo, el Estado es el sujeto sobre el que recaen directamente las obligaciones emanadas de la regulación jurídica que realizan las instituciones internacionales y la labor de las instituciones internacionales consideradas legítimas puede condicionar la propia política exterior de un Estado.<sup>52</sup> Así, si bien el Estado es un actor legitimante, el resultado de esa labor de legitimación puede desembocar, irónicamente, en una cierta limitación del radio de acción de un gobierno nacional que conoce que la ciudadanía tiende a juzgar en base, entre otras cosas, a decisiones de OII consideradas legítimas.

---

<sup>52</sup>T.L. Chapman, "Audience beliefs and International Organizations", *International Organization*, vol. 63, n<sup>o</sup>4, otoño 2009, pp. 733-736.

Aún así, es preciso que el Estado asuma y comparta la visión de las OII como entidades políticas legítimas puesto que, de llegar a la conclusión contraria, tendrían, en pura teoría, la capacidad para desestabilizar este sistema mediante el incumplimiento de sus obligaciones o incluso la salida de la organización. Se ha dicho ya que los Estados, en general, cumplen las obligaciones internacionales surgidas de las OII y esto denota un cierto grado de legitimidad otorgada a estas instituciones. Si los Estados no creen en la legitimidad de una institución internacional, no creerán en las normas y regulaciones que de estas surjan y, por lo tanto, el amplio grado de cumplimiento de las obligaciones emanadas de Organizaciones internacionales hacen suponer que esté “ligado a la percepción de que cumplir es de interés general”<sup>53</sup>, otorgando credibilidad a la institución.

Tal y como afirma Miyaoka<sup>54</sup>, la legitimidad tiene una dimensión prescriptiva que impulsa al cumplimiento y, por lo tanto, del análisis sobre la legitimidad dependerá la asunción de la obligatoriedad de cumplimiento. La constatación de un cierto grado de legitimidad supone para el Estado la creencia moral de que cumplir es lo correcto y deriva en la aceptación de la fuerza de una autoridad externa superior determinada, basada en valores, normas y principios.<sup>55</sup>

Esta impresión, esta creencia, se fundamenta en el análisis que realiza constantemente sobre la actividad de las OII y que supone un proceso de rendición de cuentas permanente, buscando, analizando y presionando para lograr, por una parte, el cumplimiento de los tres criterios objetivos de legitimidad antes citados y por otra parte, aumentar su influencia en el resultado de la actividad de la OII. Como se verá, el estudio sobre la política exterior de un Estado, expresada en sus discursos, permitirá analizar el grado de satisfacción de éste con su idea de legitimidad de una institución internacional concreta. La creencia en la legitimidad de una institución internacional por parte de un Estado no es automática, ni uniforme, sino que depende de una visión subjetiva. De esta forma, la participación activa en una Organización internacional por parte de los Estados puede ayudar a trasladar una imagen de ésta como institución

---

<sup>53</sup> D. Luff, *Le Droit de l'Organisation Mondiale du Commerce*, Bruselas, Bruylant, 2004, p. 981.

<sup>54</sup> I. Miyaoka, *op. cit.*, p. 16.

<sup>55</sup> I. Hurd, “Legitimacy and Authority in International Politics”, *International Organization*, vol. 53, 1999, pp. 394-399.

legítima de gobierno<sup>56</sup>, mientras que la pasividad estatal denotará percepción negativa de la OII. La propia heterogeneidad del sistema hace que, frecuentemente, los Estados difieran en sus valores<sup>57</sup> lo que, en el caso de su visión de la OII, afectaría a su legitimidad.

El proceso de rendición de cuentas es básico para un examen de legitimidad<sup>58</sup> y es el Estado el más capacitado para acceder a la información respecto del grado de cumplimiento de los criterios de legitimidad. Esto implicaría un alto grado de transparencia de la OII a la hora de exponer su actividad, la supervisión de su gestión por parte de los Estados y la implementación de los mecanismos fiscales que permiten que las OII respondan ante sus supervisores.<sup>59</sup>

En este sentido, es importante crear mecanismos que refuercen a nivel nacional el control de la actividad estatal en las Organizaciones internacionales. Este control se podrá incrementar en dos niveles. Por un lado, es posible la organización de debates internos bien estructurados sobre el rol de las Organizaciones internacionales y sobre la naturaleza de las delegaciones estatales a las mismas; debate que debería ser protagonizado por los Parlamentos nacionales. En segundo lugar, se debería aumentar la calidad y la importancia dada por el Estado a su presencia en las Organizaciones internacionales, asegurando el control y el buen trabajo de las delegaciones enviadas.<sup>60</sup>

De la calidad del proceso de rendición de cuentas entre las Organizaciones internacionales y los Estados, de la relación mutua de confianza, dependerá la imagen última que el Estado se haga de la OII y, por lo tanto, de la legitimidad de su funcionamiento y, correlativamente, de su propia existencia. Como se podrá analizar con más detenimiento en el capítulo siguiente, para la descripción del esquema metodológico no se prestará tanta atención al proceso mismo de la rendición de cuentas, creador

---

<sup>56</sup> D. Lee, "South Africa in the World Trade Organization", en D. Lee, I. Taylor y P.D. Williams (eds.), *The new multilateralism in South Africa*, New York, Palgrave MacMillan, 2006, p. 59.

<sup>57</sup> F. Ramel, *op. cit.*, p. 2.

<sup>58</sup> R.O. Keohane, y J.S. Nye, "The Club Model of multilateral cooperation and the WTO. Problems of democratic legitimacy", *Visions of governance in the 21st century*, Working Paper, nº 4, p. 4.

<sup>59</sup> R.O. Keohane, "Accountability in world politics", *Scandinavian Political Studies*, vol. 29, nº 2, 2006, pp. 83-86.

<sup>60</sup> P. Jacquet, J. Pisani-Ferry, y L. Tubiena, *Gouvernance mondiale*, Paris, Documentation Française, 2002, p. 49.

de la opinión final del Estado, como a la percepción última que éste se conforme y exprese en sus prácticas discursivas.

En este proceso, los agentes y funcionarios internacionales tienen una importancia básica. El personal estable de las Organizaciones, si bien trabaja bajo la autoridad dada por los Estados en la misión de la organización, ha ampliado su papel. Así, hay que distinguir entre la autoridad que los Estados miembros delegan conscientemente en la organización y la que los agentes y funcionarios de la misma asumen independientemente de la voluntad de aquellos.<sup>61</sup> En suma, la diferencia estriba entre la utilización de las Organizaciones internacionales como agentes de las políticas nacionales por un lado, y, por otro, en la delegación real de poder en la toma de decisiones.<sup>62</sup> Esta diferencia supone en realidad que los diplomáticos deben estar muy activos no sólo en las negociaciones multilaterales sino también en la participación en las decisiones que autónomamente adopten las Organizaciones internacionales.

Es necesario profundizar un poco más en lo que se ha denominado por una parte de la doctrina *la doble lealtad* de los representantes de los Estados que integran los órganos de las OII, que supone el intento de respetar los compromisos adoptados en las Organizaciones internacionales con la obligación de cumplir los dictados de su Estado. De la misma forma, en las negociaciones multilaterales la política negociadora se divide en dos niveles.<sup>63</sup> En el nivel nacional, los grupos nacionales perseguirán sus intereses presionando al gobierno para adoptar políticas favorables y los políticos tratarán de satisfacer estos intereses para mantenerse en el poder. A su vez, en el nivel internacional, el gobierno debe maximizar su habilidad para satisfacer las presiones internas y minimizar las consecuencias del desarrollo de otros países.

En realidad, el proceso negociador está descompuesto en la negociación con los otros países para llegar a un acuerdo y en las discusiones con cada grupo afectado en el interior para ratificar el acuerdo. La ratificación no hay que entenderla en el sentido estrictamente jurídico sino como la necesidad del acuerdo interno que necesita para materializarse. La presión de este proceso, de lo que supone la doble lealtad, es la razón por

---

<sup>61</sup> S. Strange, *La retirada del Estado*, Barcelona, Icaria, 2001, p. 237

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 241

<sup>63</sup> R.D. Putnam, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-levels games", *International Organization*, vol. 42, nº 3, 1988, pp. 433-434.

la que la negociación suele desarrollarse en los dos niveles al mismo tiempo, ya que en el segundo nivel, el interno, cualquier modificación supondría un rechazo en el primer nivel, el externo.<sup>64</sup>

La creación de la imagen de legitimidad de una Organización internacional por parte de un Estado se construye, en suma, en base al análisis subjetivo sobre los procedimientos de la institución, los objetivos y valores sobre los que fundamenta su actuación y el éxito de su misión. Sin embargo, el análisis del Estado está además condicionado por la propia imagen que sobre la legitimidad de esta organización se esté creando la sociedad civil nacional puesto que tiene capacidad de presionar al Estado para que se comporte, al menos en parte, en base a esta visión de legitimidad de la Organización.<sup>65</sup> Así, la impresión última de la legitimidad de una institución internacional concreta será la suma de la propia visión estatal influenciada por la presión de su sociedad civil. De los discursos de ambos se podrá entresacar la opinión última formada por ambos respecto a la legitimidad de una OII.

De forma correlativa, la capacidad de acceso a información de las OII respecto a los tres criterios de legitimidad es básica para la formación de criterios que se utilizan en el doble análisis puesto que esta información no servirá únicamente al Estado para afianzar su percepción sobre la legitimidad de una institución internacional sino que, además, servirá para dotar de medios de análisis a las organizaciones de la sociedad civil para que avancen en su propio criterio. La relación bilateral entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil harán depender mucho el grado de fiabilidad de las informaciones aportadas por los gobiernos, lo que obliga a la sociedad civil a procurarse otros medios de información.

En definitiva, volviendo a las funciones del Estado como agente legitimante, éste debe observar, mediante el mencionado proceso de rendición de cuentas, el grado de cumplimiento del principio de legalidad de las OII, en base a qué valores actúan y con qué objetivos concretos y el grado de efectividad de sus actuaciones. La impresión subjetiva que resulte de este análisis otorgará más o menos legitimidad a la institución internacional y supondrá el refuerzo o debilitamiento de la sensación de obligación moral de cumplimiento de la normativa emanada de la institución.

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 436-437

<sup>65</sup> T.L.Chapman, *op. cit.*, pp. 733-736.

### B. La función de la sociedad civil en el análisis de la legitimidad

La participación de la ciudadanía como un agente examinador de la legitimidad social de las Organizaciones internacionales en el doble análisis supone la aceptación de que la legitimidad es un concepto social y, por lo tanto, es también la sociedad afectada por la institución la que valora el grado de legitimidad, además, claro está, del carácter igualmente social de las propias relaciones internacionales. La conformación de una comunidad política donde la autoridad y las normas deben ser interiorizadas por los sujetos receptores de las mismas implica que esta autoridad debe ser considerada legítima. Se ha comprobado a lo largo del estudio que la carencia de una visión ciudadana de la legitimidad internacional era señalada por muchos autores como un problema básico y conceptual. La legitimidad necesita tanto la aceptación estatal como la ciudadana.<sup>66</sup> El ciudadano es “destinatario directo de derechos y obligaciones y participe cualificado en ocasiones también en los procesos de aplicación de normas”<sup>67</sup> del contexto jurídico internacional y del ámbito de acción de las instituciones internacionales. Las relaciones sociales de una OII construyen su imagen y su identidad. Pese a su carácter claramente estatalista, las Organizaciones internacionales son el eje de una comunidad política global donde la ciudadanía mundial juega un rol determinante. La ciudadanía está presente en la vida de las instituciones internacionales, es receptora última de las consecuencias de su autoridad, participante de su vida interna por exigencia directa y gran eje de presión externa como condicionadora de agendas y políticas. Si bien la analogía directa entre ciudadanía nacional y ciudadanía mundial sería incorrecta, una noción cosmopolita de ciudadanía global identificada como “el deber de mantener consensuadamente principios comunes”<sup>68</sup> ayuda a comprender la necesidad de conocer las percepciones ciudadanas respecto al comportamiento de instituciones internacionales.

<sup>66</sup> D. Bodansky, “The legitimacy of international governance: A coming challenge for international environment law”, *American Journal of International Law*, vol. 93, nº 3, 1999, pp. 604-605.

<sup>67</sup> F.J. Quel López, “Nueva aproximación a una institución clásica: la necesaria adaptación de la protección diplomática a los actores y factores presentes en la actual sociedad internacional”, en VV.AA., *Cursos de Derecho internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Servicio Editorial UPV-EHU, 2002, p. 343.

<sup>68</sup> R.A. Payne y N.H. Samhat, *op. cit.*, p. 38.

Se ha analizado cómo Steffek plantea una visión triangular de la legitimidad internacional en el que la interrelación entre normas internacionales, Estados y ciudadanía es básica.<sup>69</sup> Zürn, por su parte, argumenta que la falta de mecanismos de rendición de cuentas y la no identificación de los órganos de los que surgen las normas supone una crisis de aceptación ciudadana del modelo.<sup>70</sup> Ahora bien, las formas a través de las que la ciudadanía puede acceder a la información y, lo que es aún más complicado, lograr una postura común respecto a cuestiones tan complejas como la legitimidad de las instituciones internacionales suponen una evidente limitación para este actor. Las formas para lograr un acuerdo, el consenso legitimante citado por Steffek<sup>71</sup>, surgirán del debate y la comunicación pública. De este consenso surge el sentimiento ciudadano de obligación con respecto a una institución supranacional.

Este debate racional girará en torno a los procedimientos y valores sobre los que se mueve la actividad de las Organizaciones internacionales, tal y como señalan Steffek y Cornago<sup>72</sup>, pero además analizará el tercer criterio que la propuesta de doble legitimidad ha subrayado, la efectividad. Cualquier debate sobre la legitimidad de una institución se convierte en irrelevante si esa es la impresión que la población tiene originariamente de la propia capacidad de la organización de cumplir sus objetivos en base a sus principios. Y es que, en definitiva, el debate sobre la legitimidad no se da sobre agentes políticos que carecen de autoridad, de capacidad real de cumplir su misión originaria.

### 1. La sociedad civil global como reflejo de la ciudadanía

La referencia que se ha hecho hasta este momento a la ciudadanía debe ser matizada. En un marco ideal sería la ciudadanía la que participase en el análisis de la legitimidad pero la noción de legitimidad social pretende ser un instrumento de utilidad para un examen empírico sobre el grado de legitimidad de las organizaciones y, para ello, se necesitan análisis concretos.

<sup>69</sup> J. Steffek, "Legitimacy in International...", *op. cit.*, p. 189.

<sup>70</sup> M. Zürn, "Global Governance and legitimacy problems", *Government and Opposition*, vol. 39, nº 2, 2004, p. 260.

<sup>71</sup> J. Steffek, "Legitimacy in International...", *op. cit.*, p. 189.

<sup>72</sup> J. Steffek, "The legitimation of international governance...", *op. cit.*, p. 267 y N. Cornago, "Problemas de legitimación del nuevo régimen mundial del comercio: una exploración para internacionalistas", *Globalización y comercio internacional. Actas de las XX Jornadas de la AEPDIRI*, Madrid, BOE, 2005, p. 227.

La ciudadanía como bloque no tendrá la capacidad de acceder a información, ni de plantear un debate racional que desemboque en un consenso legitimante.

Es por esta razón por la que se ha encargado el análisis de la legitimidad a la sociedad civil, nacional y global, porque es la única que puede representar el ámbito ciudadano, el discurso político alternativo y, a su vez, participar de las dinámicas necesarias.<sup>73</sup> Ahora bien, es también necesario no olvidar que los grupos que componen la sociedad civil tienen también sus propios intereses<sup>74</sup> y, por lo tanto, su análisis no será objetivo. La inclusión de la sociedad civil como *representante* de la ciudadanía se realiza desde un criterio utilitario y metodológico, asumiendo que aquella “actúa en la esfera pública con el objeto de expresar sus intereses, pasiones o ideas”<sup>75</sup> y no engloba a toda la sociedad. Ahora bien, las ONGs y los movimientos sociales, miembros ambos de la sociedad civil global, tienen una función única en la política mundial ya que socializan la articulación de normas éticas globales a niveles globales.<sup>76</sup> De esta forma, la percepción expresada por la sociedad civil sobre la legitimidad de una OII puede rápidamente calar en la percepción ciudadana y, por lo tanto, tienden a ser semejantes.

El atractivo de la convicción de que la sociedad civil es un agente legitimador de las Organizaciones internacionales descansa en su semejanza con una representación genuina de la humanidad, puesto que está desvinculada de un territorio dado, concreto, y atada al interés de los pueblos. Evidentemente, no existe tácticamente esta representación pero lo más parecido que existe a conocer las impresiones de la humanidad es mediante la sociedad civil global.<sup>77</sup>

## 2. La sociedad civil global

Se ha planteado que el análisis ciudadano de legitimidad se podía realizar desde la sociedad civil nacional pero fundamentalmente se realiza

---

<sup>73</sup> R. Higgott y E. Erman, “Deliberative global governance and the question of legitimacy: what can we learn from the WTO?”, *Review of International Studies*, vol. 36, nº 2, abril 2010, pp. 460-461.

<sup>74</sup> D. Bodansky, *op. cit.*, p. 617-619

<sup>75</sup> J. Casquette, *Política, cultura y movimientos sociales*, Bilbao, Bakeaz, 1998, p. 28.

<sup>76</sup> R.A. Payne, y N.H. Samhat, *op. cit.*, p. 47.

<sup>77</sup> P. Wapner, “Civil Society” en T.G. Weiss, y S. Daws, (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, New York, Oxford University Press, 2007, p. 255.

desde la global y, por lo tanto, hay que especificar qué se entiende por sociedad civil global o transnacional. Los límites que la red de regímenes regionales y globales emergentes y de los sectores comerciales privados imponen sobre el control que una nación puede ejercer sobre su destino, suponen un desafío a la idea de coherencia de la democracia representativa<sup>78</sup>, que ha provocado la irrupción de este fenómeno social. En este sentido, las formas tradicionales de interlocución entre la sociedad civil y el Estado están perdiendo paulatinamente eficacia. Esto conlleva la aparición de nuevas formas de acción ciudadana para controlar los ámbitos de poder que afecten directamente a las poblaciones.

Como marco de referencia, se entenderá la sociedad civil global como una red de diferentes movimientos sociales con diferentes ámbitos de actuación (local, nacional, regional) en perspectiva internacional y cuya unidad de acción puede ser puntual o estratégica. La variedad de organizaciones, movimientos y formas de entender la acción social es, por lo tanto, una de las claves de la nueva sociedad civil transnacional. Además, “la sociedad civil transnacional no es englobada por el Estado, no remite a una territorialidad o soberanía concreta. Tampoco está englobada por el mercado, como la parte filantrópica de éste”.<sup>79</sup> Supone, por lo tanto, un agente externo de influencia y presión sobre el Estado, sobre el mercado y las empresas y sobre las instituciones intergubernamentales.

Su caracterización como agente de influencia sobre el Estado y el mercado es una de sus características principales y supone la respuesta a una cuestión que es preciso despejar con celeridad, a saber, si los grupos empresariales son también parte de la sociedad civil. La respuesta es no. La diferenciación con el mercado es una de sus peculiaridades principales y de hecho, para Van Rooy, la sociedad civil es vista “como un lugar, una constelación de actores ocupando ese espacio, que es diferente a esa cosa llamada Estado, y a esa cosa llamada el mercado”<sup>80</sup>. De la misma manera, es preciso indicar que las organizaciones empresariales no participan del debate público en relación a la legitimidad de las instituciones

---

<sup>78</sup> J. Grandi, “Ciudadanía, entre la globalización y la integración” en B. Podesta, (coord.), *Ciudadanía y Mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*, Madrid, Cideal, 2000, p. 46.

<sup>79</sup>A. Serbin, “La sociedad civil transnacional y los desafíos de la globalización”, en B. Podesta, *op. cit.*, p. 29.

<sup>80</sup> A. Van Rooy, *The global legitimacy game*, New York, Palgrave MacMillan, 2004, p. 6.

internacionales y, por lo tanto, no ostentan la capacidad de crear significados intersubjetivos.

En realidad, la sociedad civil global es la evolución de los diferentes movimientos sociales y populares que se han manifestado a lo largo de la Historia. Es el desarrollo actual del concepto de sociedad civil, pero también una suma de otras modalidades de ésta que siguen vigentes. Es posible afirmar, por lo tanto, que la sociedad civil global incluye diferentes subtipos de movimientos sociales.

En primer lugar, incluirá los movimientos sociales de viejo cuño, fundamentalmente obreros y campesinos, que actúan en clave nacional pero también de forma internacional con estrategias basadas en la movilización de masas y con el objetivo de influir y transformar las estructuras del Estado. En segundo lugar, participarán también los “nuevos movimientos sociales”<sup>81</sup> orientados por temas globales más específicos y menos preocupados por la política tradicional como los movimientos feministas y los ecologistas. Aún así, su objetivo es la influencia en los ámbitos donde se ejerce el poder y a la opinión pública. El tercer tipo de grupos que conforman la sociedad civil global sería el de los “novísimos movimientos sociales”<sup>82</sup>, o movimientos por la solidaridad, que basan su actividad en la cooperación internacional, defensa del colectivo de inmigrantes, solidaridad con sectores excluidos, etc. Por último, hay que incluir al llamado movimiento antiglobalización neoliberal o altermundistas, que supone la suma de los tres subtipos antes mencionados, con organizaciones políticas de izquierda, movimientos indígenas, grupos religiosos progresistas, organizaciones campesinas y grupos específicos (ATTAC, RCADE, etc.).

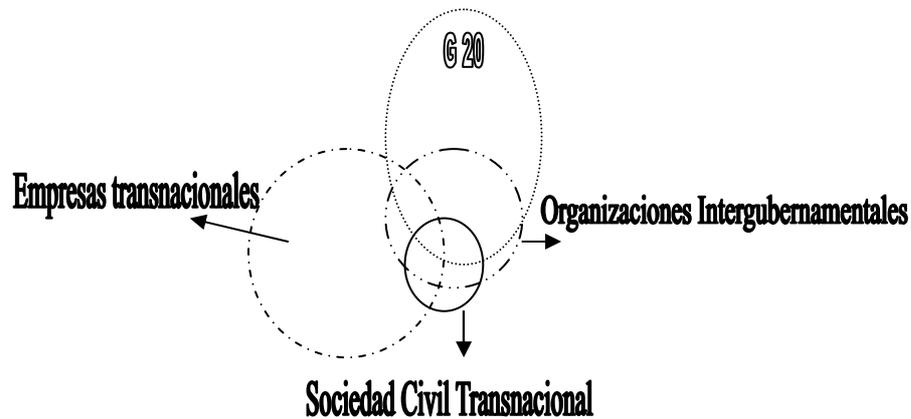
La sociedad civil global se mueve en un ámbito difuso entre lo nacional y lo internacional y entre lo público y lo privado (ver gráfico 5.2). Así, *vuelven* al Estado del que provienen para plantear exigencias, actúan en las Organizaciones intergubernamentales como símbolo del multilateralismo y, en teoría, de los valores comunes, y presionan a las empresas transnacionales para modificar sus estrategias y modos de actuación. De esta forma, el discurso de la sociedad civil global es tanto el discurso de la sociedad civil nacional como el discurso de las grandes organizaciones civiles transnacionales (ONGs, sindicatos, etc.).

---

<sup>81</sup>A. Serbin, *op. cit.*, p. 27

<sup>82</sup>P. Ibarra, *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*, Madrid, Síntesis, 2005, p. 261

Gráfico 5.2  
RELACIÓN DE LOS DIFERENTES SECTORES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL<sup>83</sup>



Sus métodos de acción se circunscriben a influir y presionar en diferentes sectores utilizando las más diversas estrategias que se pueden delimitar en tres formas de actuación. Por una parte, intentará mostrar públicamente qué se está haciendo mal o cómo se puede realizar de otra manera. En segundo lugar, demostrará que un gran porcentaje de la ciudadanía exige un cambio. Por último, puede pretender causar daño moral, político o financiero (en muy pocas ocasiones físico y casi siempre expresado en daños materiales).<sup>84</sup>

La sociedad civil global no es una estructura organizada jerárquicamente. De hecho no es una estructura y su actividad varía en función de la agenda política. No se comporta por lo tanto como un bloque monolítico y las organizaciones participan más o menos en función del ámbito y el motivo de las acciones. Resulta a día de hoy imposible fijar una suerte de agenda de la sociedad civil global y mucho menos un decálogo de alternativas a las políticas vigentes. Su actividad, desde una perspectiva meramente constructivista, se circunscribe a “determinar las prácticas sociales transnacionales”<sup>85</sup> siendo, a su vez, determinada por esas mismas

<sup>83</sup> Fuente: J. Clark, *Worlds apart. Civil society and the battle for ethical globalization*, Connecticut, Kumarian Press, 2003, p. 95. En el diseño original del gráfico de Clark, el papel estatal estaba representado por el G7 como prueba tanto de la debilidad del resto de Estados como del control de las OII por parte de este pequeño grupo. Sin embargo, en 2010, parece más adecuado ampliar este grupo al denominado G 20 que incluye a grandes países en vías de desarrollo y creciente influencia como Brasil, Argentina o India.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>85</sup> R.A. Payne, y N.H. Samhat, *op. cit.*, p. 44.

prácticas. Sin embargo, sí se puede afirmar que existen una serie de valores y perspectivas de la situación internacional compartidas por los miembros de la misma. De esta manera son observables como puntos en común la concepción del neoliberalismo como fuente de pobreza, la apuesta por la cooperación entre pueblos, la defensa del medio ambiente y la protección de la diversidad cultural

### 3. Funciones de la sociedad civil global

La sociedad civil global es un ámbito al que voluntariamente se adhieren personas o grupos creando relaciones sociales, “desarrollando identidades y trabajando a favor de intereses compartidos a través de las fronteras”.<sup>86</sup> La fuerza que está adquiriendo la sociedad civil global y la razón por la que los distintos tipos de movimientos cívicos y políticos se están uniendo es la convicción, cada vez más generalizada, de que para lograr un objetivo concreto (sostenibilidad, comercio justo, control de armas, etc.) es necesaria la presión a todo el sistema.<sup>87</sup> La sociedad civil global tiene la capacidad para marcar asuntos en la agenda política internacional, capacidad que no es en absoluto despreciable puesto que supone saltarse los cauces formales y burocráticos habituales que alargan la toma de decisiones o la posponen indefinidamente.<sup>88</sup>

Junto a la capacidad de resaltar acciones de inexcusable prioridad, la sociedad civil global tiene otra ventaja importante, la capacidad para crear e implantar una serie de valores internacionales (derechos humanos, ecología, derecho al desarrollo) que, aunque no son de obligado respeto para gobernantes o grandes poderes fácticos, su incumplimiento afecta gravemente a la imagen de éstos. Desde otro punto de vista, este aspecto representa un servicio de educación para la propia ciudadanía.<sup>89</sup> La sociedad civil global marca el estándar de comportamiento aceptable. Cualquier sujeto, cualquier actor de la escena internacional, sea público o privado, debe comportarse con arreglo a ese estándar si quiere mantener una determinada imagen. Y la legitimidad es una imagen construida socialmente. De alguna manera, se pretende aquí utilizar una de las funciones de los movimientos

<sup>86</sup> P. Wapner, *op. cit.*, p. 255.

<sup>87</sup> J. Clark, *op. cit.*, p. 100.

<sup>88</sup> A. Florini, *The coming democracy. New rules for running a new world*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2005, p. 141.

<sup>89</sup> P. Ibarra, *op. cit.* p. 276.

sociales en sistemas democráticos formales: la identificación de problemas y/o riesgos<sup>90</sup>. Así, la detección de los problemas de legitimidad de una institución internacional ayudará a construir la imagen social de la organización y, paralelamente, ofrecerá las posibles vías de corrección de las lagunas existentes ejerciendo dos de sus otras funciones: la de ser un contrapoder crítico y proponer alternativas.<sup>91</sup>

La capacidad de afectar a la imagen de los gobernantes es una facultad histórica de los movimientos sociales. Sin embargo, las diferencias con la sociedad civil nacional son de gran calado. La sociedad civil supone dentro de un Estado el intermediario esencial entre sus órganos de gobierno y la ciudadanía. La principal debilidad de la sociedad civil global es que no puede serlo puesto que no existe un Estado global ni tampoco una ciudadanía global.<sup>92</sup>

Esto no supone compartir las tesis de Zolo que no diferencia entre ciudadanía estatal y sociedad civil global y, por lo tanto, niega la existencia de una sociedad civil transnacional porque no existe “estructura poblacional con una relativa homogeneidad cultural”<sup>93</sup>. Lo que no se da es una ciudadanía entendida de forma unitaria a nivel mundial, y esto se refleja en la propia sociedad civil transnacional. La enorme mayoría de grupos y movimientos que la componen representan a los países del Norte y de Occidente y se detecta la ausencia de grupos provenientes de países empobrecidos. Las asociaciones civiles del Sur frecuentemente se sienten como participantes de menor categoría en las redes globales y denuncian que las campañas tienden a expresar las preocupaciones de la ciudadanía del Norte aún en temas referidos al Sur.<sup>94</sup> La alta participación de movimientos occidentales se debe en gran medida a su mayor número y capacidad económica. Los altos niveles de bienestar y educación en estas zonas aumentan el número de personas de clase media y les facilita la posibilidad de participar en los movimientos y grupos de sus países.<sup>95</sup> Esta descompensación de representación alimenta la incapacidad del movimiento para lograr una estrategia amplia consensuada y tiende a funcionar de

---

<sup>90</sup> J. Casquette, “Movimientos sociales y democracia”, *Cuadernos Bakeaz*, nº 55, p. 4.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>92</sup> A. Florini, *op. cit.*, p. 139.

<sup>93</sup> D. Zolo, *Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de un gobierno mundial*, Barcelona, Paidós, 2000, p. 151.

<sup>94</sup> J. Clark, *op. cit.*, p.120.

<sup>95</sup> A. Florini, *op. cit.*, p. 136.

manera intermitente con diferente representación de grupos en función de los asuntos.

#### 4. La sociedad civil global como agente legitimador

La aproximación al estudio de la influencia de la sociedad civil global (incluyendo ONGs y movimientos sociales) en la imagen de la legitimidad de una OII se puede realizar mediante la observación de los discursos de éstos respecto a los tres criterios objetivos antes mencionados, una vez individualizados en una OII concreta. La labor de información y debate público que las ONGs y otros movimientos sociales hacen sobre estos elementos construyen, junto con la labor estatal, la imagen ciudadana de legitimidad, subrayando las carencias y fortaleciendo los puntos positivos. Se tiende a pensar que las ONGs participan de la gobernanza global porque paulatinamente están siendo incorporadas a debates de las instituciones internacionales, porque han influido en que éstas rindan cuentas y hagan más transparentes los procedimientos.<sup>96</sup> Sin embargo, la práctica habitual es que la participación de las ONGs en la dinámica y los debates de las OII se produzca mediante invitación, no por derecho propio, para asuntos concretos y con acceso parcial a la información<sup>97</sup>, como en las conferencias sectoriales organizadas por Naciones Unidas o en los debates de la OMC.<sup>98</sup>

En este sentido, Payne y Samhat<sup>99</sup> subrayan que los regímenes internacionales refuerzan su carácter de esfera pública mediante los mecanismos de participación e información, y el debate en definitiva con los actores sociales. La apertura a un control ciudadano facilita la tarea de análisis de la legitimidad pero no es preciso una institucionalización de dicha colaboración para que esto se dé. Así, la capacidad de influencia de la sociedad civil sobre la imagen de legitimidad de la institución va más allá de su participación en estos procesos. La sociedad civil global, en una dinámica discursiva, mantiene la capacidad de legitimar o no procesos, principios, normas y objetivos del régimen. El debate entre los actores de la relación

<sup>96</sup> M. Abad, *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, Madrid, CIDEAL, 2004, p. 97.

<sup>97</sup> A.-K. Lindblom, *Non-governmental Organizations in International Law*, Cambridge, CSICL, 2005, p. 448.

<sup>98</sup> R.A. Payne, y N. H. Samhat, *op. cit.*, pp.111-121.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 40

social facilitará la construcción de normas y valores consensuados pero no es este diálogo un requisito indispensable.

Aquí, por lo tanto, no se pretende negar la evidente y creciente influencia de las ONGs, las más grandes, y otros miembros de la sociedad civil en la gobernanza mundial incluyendo su participación en la creación de Derecho internacional.<sup>100</sup> Lo que aquí se subraya es que esta participación, aún importante y beneficiosa para ambas partes, no es la clave de la construcción de la imagen de legitimidad de una Organización internacional. Esta participación, limitada y dependiente, sirve como foro de acceso a información e incluso debate. La inclusión de la visión externa a la gubernamental frecuentemente se estructura en las OII para aumentar la legitimidad de la institución implicando a los actores no estatales. Las formas de esta inclusión son diversas incluyendo parlamentarios, grupos de interés, ONGs con *status* consultivo, expertos, autoridades subestatales e incluso otras OII con *status* de observador.<sup>101</sup> Sin embargo, la formación de la legitimidad social, entendida como la percepción social de la legitimidad de una OII, se observa en los discursos de ONGs, sindicatos, grupos feministas y movimientos sociales, grandes y pequeños, que se realizan fundamentalmente al exterior, a la ciudadanía, en referencia a su impresión respecto al cumplimiento de los criterios objetivos antes citados. Una vez más, queda subrayado lo evidente, la legitimidad de una OII, como impresión subjetiva, no se construye en base al cumplimiento de un comportamiento esperado sino en base a la impresión de que esto es así.

En suma, la sociedad civil global es la unión no estable de diferentes sociedades civiles nacionales que actúan en el ámbito internacional marcando pautas de comportamiento y presionado a las instituciones políticas. La impresión de legitimidad sobre una organización, que en base al doble análisis corresponde en parte a la ciudadanía, surgirá del estudio de los tres criterios básicos por parte tanto de la sociedad civil nacional como de la sociedad civil transnacional. Desde el ámbito nacional, la sociedad civil podrá lograr información que le proporcione el propio Estado y preparar un análisis racional sobre la cuestión extendiendo el resultado del mismo tanto hacia el Estado en forma de presión para modificar su punto de vista como hacia el ámbito exterior, la sociedad civil global y las propias instituciones.

---

<sup>100</sup> A.-K. Lindblom, *op. cit.*, p. 446.

<sup>101</sup> B. Reinalda, "The question of input, control and output legitimacy in Economic RIOs" en A. Ribeiro y A. Vleuten van der, *op. cit.*, p. 56.

La sociedad civil global puede ejercer la capacidad de interlocutor directo con las instituciones internacionales y dispone además de la capacidad de presión directa sobre la sociedad internacional.

### III. LOS CRITERIOS OBJETIVOS DE LEGITIMIDAD

Identificados ya los actores que tienen fuerza legitimante, y de cuya valoración última dependerá la legitimidad de las Organizaciones internacionales, es preciso concretar la base del análisis que realizan para llegar a las conclusiones sobre el grado de legitimidad. Así, se han de desarrollar los tres criterios mencionados en la noción de legitimidad social propuesta cuya aparición conjunta y completa dibujarían un grado ideal máximo de legitimidad de la institución y, su inexistencia, la carencia absoluta de legitimidad: los valores morales, el principio de legalidad, y la efectividad.

Como ya se ha avanzado, estos tres criterios abarcan todo el campo sobre el que se estudia la legitimidad puesto que constituyen una mirada a todas las facetas del comportamiento de una institución y son los condicionantes que producen la impresión de legitimidad.

#### A. *Los valores morales*

En primer lugar, se hará referencia a los valores morales eje del sistema y los objetivos sociales que de éstos derivan. Los valores morales son aquellos principios por los que la cooperación interestatal ha sido posible y es fructífera. Son principios comunes que representan la visión conjunta de justicia, tal y como afirmaban Habermas y Dworkin.<sup>102</sup> Lograr un acuerdo en torno a estos principios es básico para cualquier grupo social y las Organizaciones internacionales lo necesitan como parte fundamental de su razón de ser. Los valores morales internacionales son más bien explícitos y se presentan frecuentemente como principios internacionales compartidos por todos los miembros del sistema.<sup>103</sup> Así, es fácil recurrir a determinados valores como la defensa de la vida o la idea de multilateralismo como

---

<sup>102</sup> J. Habermas, *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, Madrid, Ediciones Cátedra, 1999, pp. 165-171 y R. M. Dworkin, "Obligations of Community" en J. Raz (ed.), *Authority*, Oxford, Blackwell, 1990, pp. 236-238

<sup>103</sup> J.M. Coicaud, "International Organizations....", *op. cit.* p. 537

inspiradores de las instituciones internacionales. Precisamente por esto, para otros, como Keohane y Buchanan, la dificultad de lograr un acuerdo sobre los bienes morales comunes debido a las diferencias culturales dificulta la legitimidad de las OII aunque lo sustituyen, de manera un tanto fácil, por la búsqueda de mínimos aceptables universalmente.<sup>104</sup> Sin embargo, los valores morales han sido la razón de ser originaria del acuerdo institucional, construyendo el significado y la identidad de la Organización.

En realidad, los valores morales comunes existen desde el momento en el que se configuran instituciones internacionales estables y la labor del doble análisis de legitimidad que realizan los actores legitimantes es precisamente fundamentar el respeto a los mismos, y la no ampliación a otros más discutibles. Para Clark<sup>105</sup>, los principios internacionales tienen tanta fuerza que su aceptación ha llegado a convertirse en requisito para ser miembro de la sociedad internacional y, desde luego, de las instituciones internacionales.

Sin embargo, los valores morales no se configuran como principios estáticos de obligado cumplimiento sino que suponen la semilla alrededor de la que se configuran los objetivos sociales de las instituciones y, por ende, el motivo real de su existencia. La concordancia entre valores y objetivos debe ser clara y directa para los agentes legitimantes. Así, para Bernstein la legitimidad depende de si las políticas y acciones de las OII refuerzan los objetivos comunes y son fuertemente respaldadas por sus miembros.<sup>106</sup>

En definitiva, la opinión de los actores sobre los valores morales parece que versará sobre la impresión respecto a la adecuación entre los valores y objetivos de la organización y, sobre todo, respecto a la consonancia con los valores y objetivos de los actores. De hecho, los Estados observarán si la consonancia continúa intacta desde su fundación y la sociedad civil se preguntará por la existencia de esta concordancia.

### *B. El principio de legalidad*

El segundo criterio objetivo ha sido denominado aquí el principio de legalidad. Los agentes legitimadores observan el ajuste a derecho del

---

<sup>104</sup> A. Buchanan, y R.O. Keohane, op. cit., pp. 409-421.

<sup>105</sup> I. Clark, *Legitimacy in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 173-174.

<sup>106</sup> S. Bernstein, "The elusive basis of legitimacy in global governance" *UIGHC Working Papers*, vol. 04, nº 02, 2004, p. 19.

comportamiento de la institución internacional, marcando este criterio la construcción social de la imagen de legitimidad. Este criterio es fundamental pero se plantea como uno de los pasos que sigue el examen de legitimidad negando, por tanto, que el Derecho como herramienta material y discursiva sirva por sí solo para construir comportamientos o configurar autoridades legítimas. De hecho, “el discurso jurídico positivante”, tendente en el ámbito de las relaciones internacionales a tener fuerza legitimante por sí mismo, no puede funcionar sin la conexión en un marco integrado, con los valores morales y con el propio proyecto político que lo impulsa.<sup>107</sup>

Sin embargo, la convicción de los sujetos, Estado y sociedad civil, de que la institución respeta los elementos básicos del principio de legalidad fortalece la percepción de legitimidad. Estos elementos básicos pueden dividirse en dos variables. En primer lugar, el justo título, la convicción de que la institución actúa en el marco y con las competencias establecidas en el instrumento legal que la creó. En segundo lugar, los agentes analizarán el respeto al procedimiento previsto y el acomodo de éste con los principios generales del derecho.

Respecto a la posesión de justo título, el comportamiento de la Organización internacional se analizará en el marco de sus competencias y con las atribuciones que le han sido delegadas. Así, el consentimiento y la delegación estatales son fundamentales para una sujeción a los principios del Derecho internacional, para hacer nacer una presunción de deber jurídico de cumplimiento<sup>108</sup>, aspectos que derivan del pacto de los hombres para ser dirigidos que sustentaba la obediencia según Hobbes.<sup>109</sup>

El segundo aspecto del principio de legalidad, el respeto al procedimiento establecido en las prácticas de las instituciones internacionales, es el principio weberiano por excelencia. El mayor desarrollo desde el punto de vista del Derecho internacional se debe fundamentalmente, como se ha visto, a Thomas Franck que, sin embargo, comete el error de cerrar la cuestión de la legitimidad en una cierta equiparación entre procedimiento y justicia. Sin embargo, el marco de

---

<sup>107</sup> O. Corten, *Le discours du Droit international. Pour un positivisme juridique*, Paris, Editions Pedone, 2009, p. 136.

<sup>108</sup> D. Zaum, “The authority of international administrations in international society”, *Review of International Studies*, vol. 32, nº 3, 2006, p. 457.

<sup>109</sup> T. Hobbes, *Leviatán*, Móstoles, Editora Nacional, 1983, pp. 269-275.

análisis que propone<sup>110</sup>, en cuanto a cómo debe ser el examen desde el punto de vista del procedimiento internacional, es interesante y así afirma que las normas internacionales para ser consideradas legítimas por los actores en su formulación y aplicación, deben ser acordes a los requisitos de determinación, validación simbólica, coherencia y adherencia. En definitiva, el principio de legalidad y concretamente, la visión procedimental de éste implica que, para los actores, una acción considerada ilegal es automáticamente catalogada como ilegítima.<sup>111</sup>

El rigor procedimental es básico para el fortalecimiento de la legitimidad de las OII y, por lo tanto, de las instituciones en sí mismas. Un procedimiento extenso, claro, objetivo, que incorpore los puntos de vista técnicos y elimine arbitrariedades aumenta de forma evidente el grado de legitimidad de la institución.<sup>112</sup> El respeto al procedimiento, además, no supone sólo una garantía para los Estados, sino que la propia ciudadanía lo entenderá como criterio de obediencia a las normas emanadas de la organización y como respeto a sus derechos.<sup>113</sup> Bajo este criterio se encuentra también lo que algunos autores han denominado *control legitimacy* y que refleja la presencia de cuerpos independientes junto a los representantes gubernamentales en los procesos internos de decisión con la misión de revisar y equilibrar la transparencia y la *accountability*.<sup>114</sup> Estos cuerpos pueden tener diferentes formas como secretarías independientes, órganos de solución de diferencias, tribunales, *ombudspersons* y auditores, etc.

El análisis que los agentes legitimadores realizan se fundamenta en la propia percepción que éstos tienen del entramado jurídico de las Organizaciones internacionales y los principios generales del Derecho. Asimismo, los agentes observarán su percepción de la realidad influenciados por su conocimiento y expectativas respecto a lo que las instituciones internacionales son y ofrecen. La International Law Association<sup>115</sup> resume los

---

<sup>110</sup> T. Franck, *The power of legitimacy among nations*, Nueva York, Oxford University Press, 1990, p. 49.

<sup>111</sup> A. Pellet, "Legitimacy of legislative and executive actions of international institutions" en R. Wolfrum y V. Röben (eds.), *Legitimacy in International Law*, Berlin, Springer, 2008, p. 72.

<sup>112</sup> D. Esty, "Good governance at the supranational scale: globalizing administrative law", *Yale Law Journal*, 115:1490, 2006, p. 1561.

<sup>113</sup> N. Bobbio, "Sur le principe de légitimité" en VV.AA., *L'idée de légitimité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1967, p. 49.

<sup>114</sup> B. Reinalda, *op. cit.*, p. 56

<sup>115</sup> International Law Association, "Accountability of International Organisations", *Berlin Conference Final Report*, 2004, pp. 8-15.

principios, objetivos y conceptos comunes a todas las Organizaciones internacionales en: el principio del buen gobierno (transparencia, participación, acceso a la información y evaluación), el principio de buena fe, los principios de constitucionalidad y balance institucional, los principios de supervisión y control, el de racionalización de decisiones, el propio principio de respeto al procedimiento, los principios de objetividad e imparcialidad y el principio de diligencia debida. La suma de todos ellos implica un conocimiento previo, una experiencia anterior sobre la que los agentes juzgarán, de manera subjetiva, el respeto de las instituciones internacionales a las dos variables del principio de legalidad.

### C. La efectividad

Como tercer criterio, la efectividad de las Organizaciones internacionales se configura como la variante que define la utilidad de la institución. Del análisis de legitimidad que realizan los Estados y la sociedad civil surgirá una conclusión, o varias en función del número de actores, respecto al éxito en el cumplimiento de los objetivos. Así, la efectividad supone, por una parte, capacidad de ejercer la autoridad, no ser inoperante y, por otra parte, el grado de eficacia del ejercicio de este poder. Es esta una perspectiva de legitimación en términos de resultado tal y como proponía Scharpf<sup>116</sup>, y cuyo grado de legitimidad dependerá tanto de lo esperado como de la visión del actor legitimante. De hecho, una acción aumentará el grado de legitimidad si se ha realizado conforme a los valores y principios previos y cumpliendo los objetivos.<sup>117</sup> Sin embargo, la legitimidad decaerá mediante acciones erróneas, por los efectos adversos de éstas o por el surgimiento de una alternativa ante la incapacidad de la institución originaria.<sup>118</sup>

Las instituciones internacionales, para ser legítimas, para parecerlo al menos, deben completar en su comportamiento una serie de criterios para conformar una definitiva imagen de legitimidad. La efectividad,

<sup>116</sup> F.W., Scharpf, "Conceptos de legitimación más allá del Estado Nación", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 13, 2005, pp. 15-22.

<sup>117</sup> C. Reus-Smit, "Internacional Crises of Legitimacy", *Internacional Politics*, nº 44, 2007, pp. 157-174, p. 165.

<sup>118</sup> F. Battisti, "Erosione e ricostruzione della legittimità" en A. Carbonaro (ed.), *La legittimazione del potere. Problemática del rapporto tra Stato, istituzioni e società*, Milán, Franco Angeli Libri, 1986, p. 106.

caracterizada como un criterio de *output legitimacy*<sup>119</sup>, implica el estudio de los logros de la institución sobre la base de las capacidades materiales disponibles para tal fin. Por lo tanto, para una identificación previa de la efectividad esperada de una Organización internacional es preciso individualizar tanto los objetivos sociales de la misma (realizado ya en el estudio de los valores morales) y los medios materiales con los que cuenta para desarrollarlos. A partir de ahí, los agentes legitimantes iniciarán el juicio subjetivo que marcará su percepción de la institución como ineficaz o eficaz. En definitiva, la mala praxis de las instituciones internacionales e incluso la inacción pueden ser muy perjudiciales para su grado de legitimidad habida cuenta de que son instituciones fundadas con objetivos más o menos concretos, y cuya ineficacia las convierte en irrelevantes.

#### IV. LA NOCIÓN DE LEGITIMIDAD SOCIAL COMO PERCEPCIÓN SUBJETIVA

El objetivo de este capítulo era la formulación una noción que sirviera para la comprensión y el análisis, para elaborar un marco teórico de análisis de los déficits de legitimidad de la autoridad política que adolecen, o pueden adolecer, las Organizaciones internacionales. La dificultad del reto derivaba, por una parte, de la escasa atención de la doctrina internacionalista al concepto de legitimidad y, por otra, de la propia complejidad del concepto mismo habida cuenta de lo abstracto que en un principio resulta.

El hecho de que las Organizaciones internacionales sean un actor tan peculiar de las relaciones internacionales no facilita la creación de este marco de análisis e invalida cualquier analogía con otros marcos ya existentes. Las OII no son órganos legislativos puros, ni ejecutivos y, sin embargo, crean normas y frecuentemente las implementan. No son órganos absolutamente independientes de sus creadores, los Estados y, sin embargo, son capaces de actuar con autonomía y obligar a los entes estatales a cumplir sus obligaciones. No tienen relación directa con la ciudadanía pero, como se ha visto, ésta se ve afectada directamente por su actividad y emite juicios sobre la gestión de muchas OII.

---

<sup>119</sup> M. Krajewski, *op. cit.*, p. 169. y A. Ribeiro y A. Vleuten van der, *op. cit.*

### A. Las propiedades de la noción de legitimidad social

Ha quedado claro en el presente capítulo que la búsqueda de la legitimidad, de la constatación de su existencia en un análisis empírico o de la concreción del propio concepto implica el estudio del grupo social en el que una autoridad pretende ejercerse. En efecto, la legitimidad es una noción que describe la autoridad, sus características y fuerza, pero en el marco de una relación social.

De esta manera, es crucial el hecho de que se haya descrito las Organizaciones internacionales Intergubernamentales como regímenes internacionales con características de comunidad política global<sup>120</sup>. Esto implica la asunción de una vida interna social propia dentro de la comunidad, una comunidad con diferentes actores y roles, donde participan tanto los agentes estatales como los ciudadanos y las propias instituciones internacionales. Y una comunidad que se fundamenta en una serie de normas multilaterales reconocidas por los actores. Esta comunidad, que es un sistema político heterogéneo, convierte sus normas en culturas políticas predeterminadas que delimitan y concretan el ámbito de lo legítimo. Así, en base a la cultura política de la comunidad, se crea una imagen de la autoridad, aquella que se ajusta correctamente al patrón cultural.<sup>121</sup>

A su vez, la comprensión de la idea de legitimidad como un ámbito ideal y no material de las relaciones internacionales<sup>122</sup>, como el impulso de cumplir obligaciones provenientes de una institución que ostente dicha cualidad<sup>123</sup>, donde las conclusiones no están en criterios y condiciones previos sino en el conocimiento común construido en la interrelación de actores<sup>124</sup> es otro presupuesto básico de la noción de legitimidad social.

En definitiva, la noción de legitimidad social de las OII implica la existencia de un grupo social concreto, compuesto por la propia institución, los Estados miembros y la ciudadanía. Implica un reconocimiento mutuo<sup>125</sup> como actores y de las normas constitutivas de la relación. Supone, en definitiva, que la legitimidad se crea en un proceso grupal, de diálogo, sobre

<sup>120</sup> R.A. Payne y N.H. Samhat, *op. cit.*, p. 27

<sup>121</sup> M. Bukovansky, *Legitimacy and power politics*, New Jersey, Princeton University Press, 2002, p. 8.

<sup>122</sup> B. Frederking, *op. cit.*, p. 5.

<sup>123</sup> I. Miyaoka, *op. cit.*, p. 11

<sup>124</sup> C. Reus-Smit, *Legitimacy in International...*, *op. cit.*, p. 164.

<sup>125</sup> J.G. Ruggie, *Constructing the world...*, *op. cit.*, p. 20.

la base y el estudio del comportamiento de uno los actores. Implica que esta legitimidad está condicionada por los valores, principios y objetivos origen de la comunidad. Por tanto, la legitimidad social de una Organización internacional se consolida cuando los Estados y la ciudadanía partícipes de la comunidad que pivota sobre una institución valoran subjetivamente, en un proceso dialéctico y mutuamente influenciado y comprendido, los elementos objetivos que les unieron a esa comunidad.

Esta noción de legitimidad social deriva de la propia comprensión de la idea de legitimidad como imagen socialmente construida, de la de las Organizaciones internacionales como comunidades políticas en torno a unas normas pre-existentes y de la capacidad del diálogo entre actores legitimantes, Estados y ciudadanía, para dar forma a aquella imagen.

### *B. La legitimidad como percepción social*

Asumiendo que la idea de legitimidad se asocia generalmente como el grado de aceptación o consenso respecto de normas, leyes o instituciones de una sociedad<sup>126</sup>, la noción de legitimidad social revisa el proceso por el que una Organización internacional refleja su grado de autoridad política y en base a qué se estructura esta imagen. La legitimidad no es un dato material, no es un criterio objetivo. Es una percepción subjetiva, una construcción realizada en un grupo, en suma, una imagen social. Para Wendt, las identidades sociales son un conjunto de significados que un actor se atribuye así mismo desde el punto de vista de otros y es posible, además, que un mismo actor tenga diferentes identidades sociales.<sup>127</sup> De esta manera, la identidad de una OII se define en relación con los diferentes significados, percepciones sociales, que le transmiten los actores de la relación social en la que se mueve.

Así entendida la legitimidad, como una percepción de los actores, una Organización internacional podría tener diferentes imágenes sociales externas de legitimidad, en función del sujeto que observa, y en función también del criterio de comportamiento analizado. La legitimidad social se configura, por tanto, como la percepción subjetiva construida en una relación social, la sociedad internacional y la propia comunidad política formada en torno a una Organización internacional, a la luz de la imagen

---

<sup>126</sup> D. Lee y R. Wilkinson, *The WTO after Hong Kong*, New York, Routledge, 2007, p. 206.

<sup>127</sup> A. Wendt, "Collective identity...", *op. cit.*, p. 385.

que tengan los otros sujetos de esa relación, Estados y sociedad civil global, del comportamiento de la institución definido en los criterios objetivos.

Analizando la construcción de la legitimidad como una percepción se estudia un proceso de legitimación de base discursiva<sup>128</sup> donde las expresiones públicas de los actores legitimantes sobre unos criterios objetivos construyen la imagen externa final.

El proceso de creación de la imagen de legitimidad social de una OII supone, como se ha dicho, un doble análisis de su legitimidad, lo que supone que la actividad de éstas es analizada tanto por los Estados miembros como por la sociedad civil. Esto implica que la configuración del grado de legitimidad política de las OII se construye en base a la impresión resultante tras el proceso de rendición de cuentas que la institución pasa paralelamente ante los Estados y la sociedad civil. Como se ha visto, el doble análisis de legitimidad social refleja el proceso de creación de la imagen legítima de una OII a ojos de los actores, opinión subjetiva, expresada en discursos y que depende de la impresión de cumplimiento de los criterios objetivos o legitimadores.

Como se ha explicado, los criterios que estos dos actores analizarán se referirán a su comportamiento y serán, por una parte, el cumplimiento del principio de legalidad, entendido como el derecho a elaborar normas y sobre todo, el respeto al procedimiento previsto. En segundo lugar, se examinará el ajuste entre los valores morales y los objetivos. Este análisis supone, por un lado, la comprobación de que los valores sobre los que se centra la actividad de la OII son compartidos por Estados y sociedad civil. Por otro lado, es necesario conocer si los objetivos son acordes con estos principios morales comunes porque cualquier incongruencia llevaría aparejada un aumento de la ilegitimidad. El tercer criterio que los actores analizarán en el doble análisis de legitimidad es el de efectividad puesto que, en definitiva, las sociedades se dotan de instrumentos políticos de gobierno para el cumplimiento de unos objetivos. La inoperancia o la simple falta absoluta de efectividad llevarán consigo un aumento en la impresión de ilegitimidad de la institución.

La idea de que la legitimidad es una percepción se fundamenta precisamente en que numerosos análisis académicos han demostrado que determinadas creencias deslegitimadoras como la de que la Unión Europea

---

<sup>128</sup> S. Schneider, F. Nullmeier y A. Hurrelmann, "The communicative dimension" en A. Hurrelman, S. Schneider, y J. Steffek, (eds.), *Legitimacy...*, *op. cit.*, , pp. 153-154.

es una institución tecnocrática y donde los actores políticos nacionales son prácticamente marginados no se corresponde con la realidad material.<sup>129</sup>

La insistencia en definir la legitimidad social como una percepción no es gratuita. Se han ofrecido ya tanto la definición como las características principales de la misma. Sin embargo, queda subrayar un dato crucial. Los resultados del proceso dialéctico entre actores de una comunidad política global como una Organización internacional, si bien versa sobre elementos más o menos materiales, los criterios objetivos, su efectivo cumplimiento es, en gran medida, irrelevante. Precisamente porque la legitimidad social es una noción adscrita al campo de las ideas, de las percepciones, lo que la consolidará definitivamente es la percepción positiva de los actores al margen de la realidad material.

### C. *El rendimiento potencial de la noción de legitimidad social*

La noción de legitimidad social es útil porque no supone una propuesta cerrada de análisis de la legitimidad de las instituciones internacionales sino que es un marco dinámico que permite, y esto es básico, una graduación de la impresión de legitimidad de una OII concreta. Dado que la legitimidad una percepción subjetiva de las Organizaciones internacionales y no siendo además necesariamente única la imagen pública resultante, el estudio de esta cualidad debe facilitar el acceso a las debilidades y fortalezas de su autoridad política. Haber descartado la posibilidad de describir una Organización internacional como legítima o ilegítima permite mantener las puertas abiertas a las correcciones en el rumbo de las actuaciones de las instituciones. De hecho, su carácter de análisis doble, supone que existe la posibilidad de que una institución sea valorada con un grado alto de legitimidad por parte de los Estados (primera posible percepción social) y, sin embargo, obtenga una impresión de escasa legitimidad desde el punto de vista de la sociedad civil (segunda posible percepción social). Ambas imágenes de legitimidad no tienen porque coincidir y, a su vez, pueden tener diferentes grados, y de nuevo imágenes, sobre la base de cada criterio objetivo. Es decir, un actor puede tener una impresión de una OII globalmente legítima (percepción social A) pero, concretamente, su imagen se basa en un acuerdo general con los valores

---

<sup>129</sup> A. Smith, « Le gouvernement de l'Union européenne », *Droit et société. Série politique*, n° 11, 2004, p. 173.

morales de la misma (percepción social A1), una cierta crítica al comportamiento de la OII sobre la base del principio de legalidad (percepción social A2) y, por último, una absoluta falta de confianza en la efectividad de la institución, deslegitimando esa parte del comportamiento (percepción social A3). De esta manera, en el proceso de legitimación de una institución internacional los diferentes actores van otorgando legitimidad a la OII o a algunos de sus elementos de manera diferenciada acoplando estos a sus propias imágenes políticas previas.<sup>130</sup>

La noción de legitimidad social subraya tanto el hecho de que ésta es una percepción construida en la interacción social de los actores como su volubilidad. Las impresiones de los actores respecto a los criterios objetivos definidores del comportamiento están basadas en significados intersubjetivos variables puesto que los actores revisan sus interpretaciones, sus significados aprendidos, al recibir nueva información<sup>131</sup>. Esto implica que las percepciones recurrentes, las imágenes sociales constantemente reflejadas en discursos contruidos a partir de la observación del comportamiento de la OII, implican debilidades o fortalezas clave en la imagen social de esa OII. Esta repetición de resultados puede darse, bien respecto a los diferentes actores, bien en sucesivos estudios de caso sobre una misma institución que modifiquen el marco temporal de investigación.

Es necesario remarcar de nuevo que los criterios objetivos resumen el ámbito de actividades de las OII, valores objetivos, procedimiento y resultado. Pero lo que otorga legitimidad a la institución no es la óptima realización *per se*, sino la construcción de la imagen de cumplimiento en los actores creando así una percepción subjetiva de legitimidad. Así, de una posible percepción de ilegitimidad social se podrá investigar si ésta corresponde a fallos en la estructura interna o a fallos en las labres comunicativas de la propia institución. Y es que la función comunicativa hacia el exterior de una organización es un elemento clave en el proceso de construcción de una imagen legítima.<sup>132</sup>

La propuesta aquí expuesta permitirá un acercamiento empírico a una organización concreta, el estudio de su comportamiento, de los análisis que hacen los Estados respecto a la misma y las impresiones que tiene la

<sup>130</sup> T. Diez, M. Jachtenfuchs, y S. Jung, *op. cit.*, p. 413.

<sup>131</sup> A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, New York, Cambridge University Press, 1999, p. 332.

<sup>132</sup> A. Smith, "Conclusion. Politics in the European Union" en A. Smith (ed.), *Politics and the European Commission*, Londres, Routledge, 2004, pp. 203-204.

sociedad civil global. Probablemente, una vez puesto en marcha estudio de la legitimidad social se compruebe que no hay datos evaluables de alguno de los criterios u opiniones formadas sobre alguna cuestión por los dos tipos de actores. Esto no invalidará el análisis, puesto que se pretenderá siempre aproximarse al máximo al grado de legitimidad concreto y puntual de una institución, para poder reforzar todos los aspectos que disminuyan la valoración.

Una vez formulado el marco teórico respecto a cómo se construye la legitimidad de una Organización internacional, la noción de legitimidad social, y subrayado el hecho de que, como proceso social de construcción de identidad, está marcado por la práctica discursiva de los actores legitimantes, es necesario trasladar este marco teórico a un esquema metodológico que sea operativo para analizar la práctica internacional e interna sobre la materia y que, por tanto, sea útil para la investigación empírica.



---

## CAPÍTULO VI

### UN ESQUEMA METODOLÓGICO PARA EL ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL

---

El presente capítulo tiene como objetivo la elaboración de un esquema metodológico que, a partir del marco teórico ya elaborado en el capítulo anterior, permita el estudio empírico de la legitimidad de las organizaciones designadas y que se elaborará en los siguientes capítulos. Se puntualizará cuál es el sentido de este estudio, qué objetivos tiene y de qué premisas se parte. Se presentarán también las Organizaciones internacionales que se ha decidido estudiar, las razones de dicha elección y los presupuestos objetivos y subjetivos que habrá que tener en cuenta. La propuesta teórica avanzada en el capítulo anterior descansa en los fundamentos de la visión constructivista de las Relaciones Internacionales al igual que lo hará la propuesta de esquema metodológico presentada a continuación. Así, se asume la subjetividad del investigador sin que esto implique renunciar a la elaboración de un discurso científico sólido<sup>1</sup> que conduzca a idénticas conclusiones a todo investigador que asuma las

---

<sup>1</sup> F. Ramel, "Quand Sophie rencontre Arés. Des intérêts de la philosophie en Relations Internationales", *Études internationales*, vol. XXXVIII, n°1, marzo 2007, p. 8.

premisas teóricas y metodológicas expuestas en esta obra. Sin embargo, es importante señalar que esta investigación no tiene como objetivo central participar de los ricos y diversos debates teóricos en dicha disciplina y corriente teórica. El constructivismo es para esta investigación la mejor herramienta para la comprensión del objeto de estudio: las Organizaciones internacionales y la legitimidad con la que cuentan para consolidar su autoridad política.

Con estas premisas, el desarrollo de un marco metodológico que aplique la noción de legitimidad social necesita conocer cómo se crean las percepciones subjetivas, múltiples, que en el último término gradúan la legitimidad de una institución. Como se verá, la imagen de la legitimidad social de una institución se construye a través de los discursos políticos públicos. Así, se utilizará una metodología basada en el análisis de discursos donde será crucial la delimitación del objeto de estudio, la legitimidad social como percepción subjetiva y la enumeración de las herramientas y variables a utilizar.

## I. LA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS DE LA LEGITIMIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

### A. *La necesidad de operativizar la noción de legitimidad social*

El marco teórico de este estudio ha puesto en evidencia que el análisis de legitimidad de las Organizaciones internacionales no es, ni podría ser, un simple estudio de la relación jurídica entre los Estados miembros, y a menudo fundadores, y las propias OII. Se ha comprobado que la formación de la legitimidad, como percepción subjetiva de la imagen social, depende en primer lugar de la opinión, no sólo jurídica, de los sujetos legitimantes, destinatarios en buena medida de la actividad de la institución.

Asimismo, se ha analizado cómo un estudio de la legitimidad de las instituciones debe acercarse a la cuestión con una visión amplia de la cuestión, abarcando los diferentes ángulos que este intento supone. De esta manera, es preciso estudiar lo que hemos denominado presupuestos objetivos, y que no son más que la materialización del comportamiento de las OII, es decir, principios y objetivos, normas y procedimientos y, por último, la efectividad. El estudio de estos presupuestos de una OII se realiza como el proceso de creación de la legitimidad social (ver cuadro 5.1), con un

doble análisis de su legitimidad, mediante el estudio de los discursos y las prácticas de los actores internacionales afectados por la actividad de las Organizaciones internacionales, a saber, los Estados y la ciudadanía representada por la sociedad civil. Si el proceso de conformación de la imagen social legítima de una Organización internacional sigue esta doble vía subjetiva, el marco analítico que se utilice para estudiar el grado de legitimidad, debe construirse con esta misma premisa.

El estudio empírico de la legitimidad social de las OII debe realizarse en esta investigación con el objetivo principal de poner a prueba el marco teórico propuesto y obtener resultados comparables entre diferentes Organizaciones desde la perspectiva multifacética planteada. Los datos que se obtendrán no suponen una cuantificación matemática del grado de legitimidad. Representarán, en cambio, una tendencia de la fuerza legitimante de los diferentes aspectos que conforman el comportamiento de una institución internacional y los posibles déficits que, en este sentido, existan. Como se ha dicho en el capítulo anterior, las percepciones sociales construidas en el diálogo, el debate racional y la propia relación social entre actores conforman no una sino una multiplicidad de imágenes de legitimidad; imágenes que son susceptibles de variar en función de nueva información.<sup>2</sup> Por tanto, la comparación de resultados tendrá como objetivo conocer si las fortalezas y debilidades que aparecerán son generalizables a los diferentes tipos de Organización internacional y suponen, en consecuencia, cualidades inherentes al sistema de instituciones internacionales o, por el contrario, cada OII tiene su propia especificidad marcada asimismo por el marco temporal elegido para el estudio. Asimismo, esta metodología permitirá comprobar si las diferentes imágenes de la legitimidad de una OII se repiten entre los actores legitimantes dando, por tanto, mayor relevancia a este significado intersubjetivo concreto.

De la misma forma, y aunque esta obra no tenga este objetivo, la metodología aquí presentada ofrecerá información adicional dado que, si las diferentes imágenes de legitimidad detectadas en este tipo de estudio se repitiesen en estudios de caso de la misma OII pero realizados en diferentes momentos temporales, las conclusiones respecto a las debilidades y fortalezas de la legitimidad de esa institución fuesen más evidentes.

---

<sup>2</sup> A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, New York, Cambridge University Press, 1999, p. 332.

En base a esto, es preciso subrayar de nuevo aquí que la noción de legitimidad social no pretende facilitar una fórmula de cálculo porcentual de la legitimidad de una Organización internacional sino que aspira describir cómo se forma la percepción de legitimidad dado que ésta es, en último término, una sensación de autoridad, de deber de obediencia y de justa causa para serlo. Conocida, por tanto, la manera en que esta percepción subjetiva se forma, ha sido posible la elaboración de un marco analítico que permita el estudio de este proceso de creación de significados intersubjetivos entre los miembros de la relación social estudiada, la comunidad política<sup>3</sup> en torno a la Organización internacional. Así, en el estudio de cada institución internacional se hará una aproximación a qué debe considerarse como presupuesto objetivo, es decir, cuál es el comportamiento esperado y a la impresión de los sujetos legitimantes, parcial seguramente, pero no por esto menos relevante e interesante, sobre el cumplimiento de éstos.

La construcción de la imagen de legitimidad es, en suma, lo que se pretende descubrir y, para ello, es preciso operativizar la propia noción de legitimidad social. Esta imagen, como la legitimidad en sí misma, es una construcción social basada en la interrelación entre los actores y la institución. La relación entre los actores construye la identidad de la OII y de los propios actores<sup>4</sup>, en base a la información, convertida en conocimiento, que se han intercambiado de manera discursiva y mediante los comportamientos mutuos. Las Organizaciones internacionales constituyen una suerte de comunidad política global<sup>5</sup> y el comportamiento de los actores de esta comunidad, expresado en discursos políticos, marcará el nacimiento de la impresión de legitimidad como imagen social, es decir, sobre la base del punto de vista de los demás actores<sup>6</sup>. Esto es así porque una comunidad política funciona cuando los actores elijen comportarse como si la comunidad realmente existiera<sup>7</sup>, integrando la identidad común (la comunidad política) en el discurso, en el comportamiento propio y, en definitiva, en la propia identidad. Por ejemplo, para Waeber, los grandes países europeos proyectan una concepción de Europa “como parte de su

<sup>3</sup> R.A. Payne, y N.H. Samhat, *Democratizing global politics*, Albany, State University of New York Press, 2004, p. 27.

<sup>4</sup> A. Wendt, “Collective identity and the International state”, *American Political Science Review*, Vol. 88, nº 2, Junio 1994, p. 385.

<sup>5</sup> R.A. Payne, y N.H. Samhat, *op. cit.*, p. 27.

<sup>6</sup> A. Wendt, “Collective ...”, *op. cit.*, p. 385.

<sup>7</sup> O. Waeber, “Insecurity, security and asecurity in the West European non war community” en E. Adler y M. Barnett, *Security Communities*, New York, Cambridge University Press, 1998, p. 77.

visión nacional sobre a dónde van y quienes son: su identidad”, compartiendo ambos una visión, una relación circular.<sup>8</sup> Los discursos tienen la virtualidad de crear identidad al emisor y al receptor y, las Organizaciones internacionales necesitan de la definición de su identidad social por los actores legitimantes que, correlativamente, influirá sobre la propia identidad y comportamiento de éstos. Esto no implica, claro está, que la imagen que de la OII tienen los actores sea la que ésta tiene de sí misma sino que participa de la construcción de esta identidad.

Así, será necesaria, previo repaso a lo que se entiende como análisis de discurso en las Ciencias Sociales, la construcción de un marco de análisis de los discursos de los actores legitimantes de las OII, aplicando las ideas recogidas en torno a la noción de legitimidad social. En suma, y dado que se producirá un análisis del discurso de los actores legitimantes, hay que enmarcar el marco teórico propuesto, en una estructura metodológica adecuada que permita hacer operativo dicho marco.

#### B. *Las teorías de análisis de discursos como herramientas del estudio empírico*

La metodología de análisis de discursos ha cobrado fuerza en las Ciencias Sociales y, en concreto, en las Relaciones Internacionales como referentes de acercamiento al conocimiento relativamente novedosas y al albur de las teorías reflectivistas, más o menos radicales.

La noción de *discurso* se entiende, de forma general, como la forma de comunicarse y de entender el mundo o una parte del mismo. Así, la forma en que producen los discursos, la comunicación, no sólo refleja la impresión del emisor respecto a un tema sino que juega un rol activo en crear y cambiar el mundo, las identidades y los roles sociales.<sup>9</sup>

La búsqueda de la interpretación que hacen los Estados y la sociedad civil global respecto a una Organización internacional es, obviamente, la búsqueda de una construcción social que se expresa dialécticamente. Forman, en conjunto, las prácticas de política exterior respecto a una institución. De hecho, algunos autores del posestructuralismo

---

<sup>8</sup> O. Waever, “European Integration and Security: Analysing French and German discourses on state, nation and Europe” en Howarth, D. y Torfing, J. (eds.), *Discourse Theory in European politics. Identity, policy and governance*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, p. 34.

<sup>9</sup> L. Philips, y M.W. Joergensen, *Discourse Analysis as Theory and Method*, London, SAGE, 2002, p. 1.

entienden la política exterior como una práctica discursiva que conecta factores materiales e ideales de tal forma que no pueden ser separados.<sup>10</sup>

Diferentes voces que estudian la política exterior en torno a lo que se conoce como reflectivismo afirman no sólo que las identidades importan para la política exterior sino que pueden ser estudiadas mediante análisis de discurso<sup>11</sup>. Así, como objetos de estudio plantean el valor constitutivo de las representaciones de identidad para formular y debatir políticas exteriores “adoptando una epistemología no-causal que no implica el abandono de esquemas teóricos rigurosos”<sup>12</sup>. De esta forma, sería posible afirmar que la configuración del marco teórico, que aquí se ha denominado legitimidad social supondría ese esquema teórico riguroso que precisa de una metodología centrada en el análisis de discursos para poder observar el proceso de creación de la imagen social de una institución internacional. Las imágenes que de asuntos, comportamientos, valores u otros actores tienen los sujetos de una relación, no dependen tanto de lo que conscientemente opinen sobre estos sino en cómo utilicen en sus discursos estas percepciones subjetivas.<sup>13</sup> Siguiendo esta lógica, las percepciones que los actores legitimantes tengan sobre la legitimidad social de una Organización internacional son relevantes en tanto en cuanto son expresadas públicamente, independientemente de que se ajusten fielmente a la realidad interiorizada o que éstas se incorporen totalmente a la propia identidad de la institución.

Como no podía ser de otra manera, existen diferentes aproximaciones teóricas y metodológicas a la cuestión de los análisis de discursos, aunque es posible repasar algunas premisas básicas compartidas por las más aceptadas.<sup>14</sup> De esta forma, se considera que el conocimiento del mundo no puede considerarse como una verdad objetiva, no existe la realidad objetiva, sólo existen los productos de los discursos como formas de categorizar el mundo.

De la misma manera, es común en estas teorías la comprensión de que, como seres histórica y culturalmente condicionados, nuestro

---

<sup>10</sup> L. Hansen, *Security as practice. Discourse Analysis and the Bosnian war*, Oxoon, Routledge, 2006, p.1

<sup>11</sup> B.Buzan, O. Waever y J. de Wilde, *Security. A new framework for analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998, pp. 24-25.

<sup>12</sup> L. Hansen, *op. cit.*, p. 6.

<sup>13</sup> B.Buzan, O. Waever y J. de Wilde, *op. cit.*, p. 24.

<sup>14</sup> L. Philips, y J. W. Joergensen, *op. cit.*, pp. 5-6.

conocimiento será específico y contingente porque dependerá de lo vivido y será siempre susceptible de modificación ante nuevas experiencias. Así, la manera de entender el mundo se crea y se mantiene en la interacción social, depende de ella puesto que la concreta visión del mundo, la de cada uno, tiene consecuencias externas en el mundo social.

En definitiva, el modo de acceder a la realidad, al conocimiento, es a través del lenguaje, que da significado a los objetos a través del discurso.<sup>15</sup> Esto no implica la negación de la existencia de realidades materiales, sólo cuestiona la interpretación, la explicación que se le da a los mismos. En el lenguaje, las palabras no tienen significado propio, lo tienen por diferenciación a otros signos y también por el acuerdo social que les otorga un sentido. Esto implica, a su vez, que este sentido no es inmutable y que está sujeto a cambios.<sup>16</sup> Como se verá, la preocupación por la posibilidad de cambios en la comprensión de la realidad marcará el acercamiento al objeto de estudio, la legitimidad de las OII. La legitimidad social es un concepto mutable por definición, vulnerable a nuevas informaciones, diálogos y perspectivas donde el factor temporal es clave.<sup>17</sup>

Más allá de estas coincidencias respecto a la importancia del discurso para la creación y comprensión de la realidad, existe una diferencia entre quienes, por un lado, consideran que las prácticas discursivas abarcan todo el conocimiento posible, no existiendo interacciones entre el discurso y algo más (economía, instituciones, etc.) porque estos *algos* serían también parte del discurso como constituyente total del mundo y, por otro lado, quienes ostentan visiones menos radicales sostienen que la práctica social contiene aspectos que responden a lógicas diferentes de las discusiones y deben ser estudiadas al margen, o en paralelo si se prefiere, de los discursos.<sup>18</sup>

Sin embargo, la resolución de este debate, o la toma de postura respecto al mismo, no será crucial para esta investigación puesto que el objetivo de la misma es descubrir el conocimiento actual, temporal, que unos actores determinados poseen o se han formado, respecto a una cualidad de otro actor y, en este sentido, son las prácticas discursivas de los actores las

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 9

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 10-11.

<sup>17</sup> A. Wendt, *Social Theory ...*, *op. cit.*, p. 332.

<sup>18</sup> L. Philips, y M.W. Joergensen, *op. cit.*, p. 19.

que mostrarán esta realidad concreta. En definitiva, es el discurso propio, basado en la relación social, el que crea o no, la sensación de legitimidad.

El objetivo es, como se ha dicho, observar la construcción de la percepción subjetiva de la legitimidad de las Organizaciones internacionales, en base a criterios de estudio del nacimiento de significados intersubjetivos mediante, en definitiva, la observación y el análisis de las prácticas discursivas creadoras de la imagen de política exterior de los actores legitimantes. Así, para Hansen “decir que la identidad es discursiva y política supone argumentar que las representaciones de la identidad sitúan los asuntos de política exterior dentro de una óptica interpretativa particular, una con consecuencias para las que la política exterior puede formularse como una respuesta adecuada”<sup>19</sup>. Si la legitimidad de las Organizaciones internacionales es una percepción subjetiva, a saber, creada por la percepción de los miembros de la comunidad política que la forman, implicando esto la posible multiplicidad de imágenes en función del interlocutor<sup>20</sup>, los discursos de éstos son los que tienen la capacidad de crear y modificar esta percepción.

En este sentido, la labor de teorización de la identidad como construcción a través del discurso supone asumir que no existen identidades fuera del ámbito discursivo. En otras palabras, “la conceptualización de la identidad como discursiva, política, relacional y social implica que los discursos de política exterior siempre se articulan entre un Yo y una serie de Otros”<sup>21</sup>. Esta visión relacional de la identidad<sup>22</sup> es útil al planteamiento respecto del nacimiento de la percepción subjetiva de legitimidad. No se trata aquí de buscar el resultado de la propia percepción de la institución internacional y, por tanto, su propia identidad, sino conocer qué mensajes están trasladando una determinada imagen pública de la misma. Como se ha explicado ya en el apartado del capítulo anterior relativo al proceso de creación de la legitimidad social<sup>23</sup>, mediante un doble análisis de legitimidad la imagen de la Organización internacional, el Otro, se analiza a través de los discursos que crean la política exterior de los Yos, Estados y sociedad civil. Queda claro que la referencia a la creación de política exterior es una

<sup>19</sup> L. Hansen, *op. cit.*, p. 6.

<sup>20</sup> A. Wendt, “Collective...”, *op. cit.*, p. 385.

<sup>21</sup> L. Hansen, *op. cit.*, p. 6.

<sup>22</sup> Diferente a la visión de Wendt donde cabría una pre-imagen identidad anterior a la relación social.

<sup>23</sup> Ver Capítulo V, apartado I, epígrafe C.

reflexión acerca de la creación de imagen social de política exterior descartando el análisis exclusivamente material de la misma puesto que la función de esta investigación, encarnada en la visión constructivista de las Relaciones Internacionales, no es el estudio del mundo como la suma de elementos tangibles sino de los “mundos como fueron creados”<sup>24</sup>. Es decir, los discursos de los Yos tienen la capacidad de crear significado, imagen, sea esta política exterior de un Estado o grado de legitimidad social de una institución.

La decisión de cómo realizar el estudio de los discursos respecto a la legitimidad de las OII condicionará, como es evidente, el resultado de la investigación. Más allá de la evidente subjetividad del investigador, el objetivo de este esquema será que cualquier investigador llegue a las mismas conclusiones si opta por el mismo objeto de estudio principal y el mismo esquema operativo.

Por otra parte, es también necesario además de conocer qué se busca, qué podemos obtener de un estudio de los discursos. En este sentido, los discursos suponen la plasmación de los aspectos del mundo a los que dan significado, la explicitación del camino por el que otorgan este significado, la enumeración de los puntos en los que existen roces, conflictos, entre diferentes interpretaciones y, por último, la consideración de qué interpretaciones resultan de sentido común para cualquier discurso. Así, para Philips y Joergensen “los discursos se tratan como recursos libremente utilizados por la gente para construir identidades más que como restricciones socialmente sedimentadas en la construcción de la identidad”<sup>25</sup>. Así, el objetivo primero de esta investigación supone el descubrimiento del significado último de legitimidad social para los actores analizando su discurso respecto del comportamiento de la institución internacional y, por lo tanto, el estudio de la impresión de consolidación o no de esa imagen socialmente construida. La legitimación de una Organización internacional es un proceso político intersubjetivo<sup>26</sup>, donde la percepción creada sobre la realidad es la que marca el resultado final.

Respecto a la definición concreta de las herramientas, los límites temporales de la investigación, los discursos a analizar, los sujetos bajo análisis de legitimidad y los legitimantes y el periodo de tiempo para

---

<sup>24</sup> O. Waever, “Insecurity...”, *op. cit.*, p. 105.

<sup>25</sup> L. Philips y M.W. Joergensen, *op. cit.*, p. 145.

<sup>26</sup> B. Buzan, O. Waever y J. de Wilde, *op. cit.*, p. 30.

hacerlo, esta decisión debe realizarse en base los diferentes objetivos del estudio empírico. La plasmación de este marco teórico en un esquema operativo de análisis de discursos deberá desembocar en un estudio sólido en cuanto a la amplitud de la investigación, comprensivo en cuanto a la identificación de problemas y preguntas principales, y, presentado de forma transparente, ofreciendo al lector los datos empíricos utilizados.

### C. *El esquema operativo de la investigación*

Se ha explicado ya que el desarrollo de la noción de legitimidad social hacia un marco metodológico que permita una aproximación empírica de la cuestión se desarrollará, necesariamente, mediante un análisis de discursos. Siendo la legitimidad social una percepción subjetiva construida socialmente, es este proceso de creación de significados intersubjetivos materializado en discursos políticos el que centrará la puesta en marcha de los estudios de caso. La delimitación razonada respecto al objeto de estudio es un elemento estratégico de la investigación,<sup>27</sup> lo que implicará describir bien qué se busca y rechazar elementos colaterales que no tengan una relevancia central en el asunto. Para la delimitación del esquema operativo de la investigación se debe decidir sobre qué textos se trabajará con el objetivo de proceder a una selección de discursos factible y relevante. Más allá del modelo intertextual elegido, será necesario dilucidar cuántos sujetos se van a estudiar, si se va a analizar un momento histórico concreto y puntual, varios, o todo un proceso histórico, si se va estudiar un fenómeno una pluralidad de estos y, como se ha dicho, qué material se va a utilizar.<sup>28</sup> La selección de estas dimensiones debe ser previa al análisis de textos y razonada observando el esquema utilizado por Hansen (ver gráfico.6.1).

#### 1. La selección del modelo intertextual

Para la selección de los textos, de los discursos, se procederá a la búsqueda de la realidad que cada uno de estos construye. En efecto, cada texto construye una realidad, tiene su momento temporal, y está influenciado por unas y otras fuentes. Así, el significado total de un texto no está incluido completamente en él sino que es producto de otras lecturas e

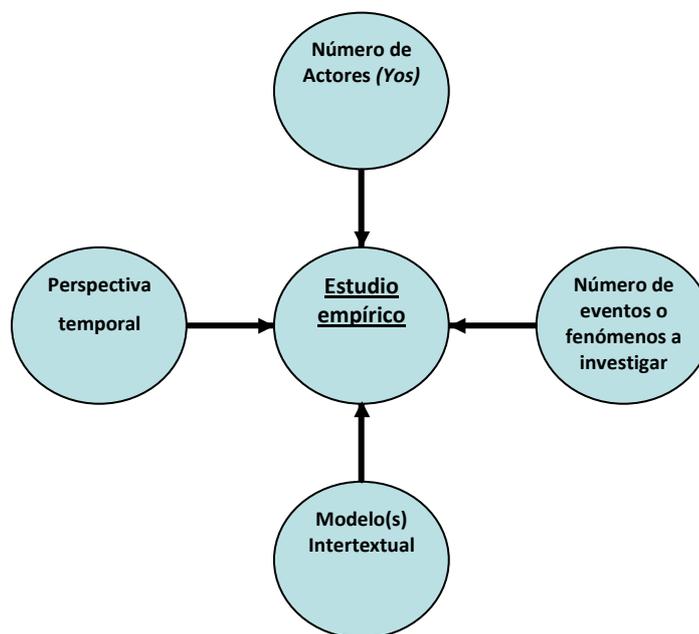
---

<sup>27</sup> L. Philips, y M.W. Joergensen, *op. cit.*, p. 143.

<sup>28</sup> L. Hansen, *op. cit.*, p. 73.

interpretaciones. En este sentido, la intertextualidad, como teoría y como método (si bien no se profundizará en este estudio en el desarrollo de estas teorías), implica reconocer que los discursos se sitúan dentro de y contra otros textos. Así, unos textos oficiales de política exterior no tendrían entidad por sí misma puesto que son parte de una amplia red textual que incluye otros textos políticos, académicos, periodísticos, etc.<sup>29</sup> Ahora bien, no se pretende mediante el análisis de discurso descubrir planes o intenciones secretas, simplemente se trata de observar cómo el discurso está basado en conocimiento común previo y condiciona la actividad y el conocimiento posterior<sup>30</sup>.

Gráfico 6.1

DISEÑO DEL ESTUDIO EMPÍRICO CON ANÁLISIS DE DISCURSOS<sup>31</sup>

Asimismo, no es necesario, para un estudio de los discursos políticos referentes a legitimidad, la búsqueda de este término específico, legitimidad, puesto que el significado del mismo está implícito en textos que no aluden directamente a éste. De la misma forma puede haber casos en los que la aparición del término no tenga relevancia para la investigación al tratarse de

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>30</sup> O. Waever, "European Integration...", *op. cit.*, p. 35.

<sup>31</sup> Fuente: rediseño de una figura de L. Hansen, *op. cit.*, p. 75.

interpretaciones diferentes a las aquí planteadas.<sup>32</sup> En este sentido, la interpretación de la idea de legitimidad social que se investiga ya ha sido aclarada: se trata de conocer, mediante un análisis de discursos, si la autoridad política ha sido interiorizada por los actores legitimantes, si se comparten visiones respecto al comportamiento y, por tanto, si se respeta la esencia de la propia institución. Se descarta, por tanto, la utilización de metodologías de estudio de contenido de textos o análisis de léxico.

Así, como se ha dicho, la elección de una estrategia de investigación adecuada dependerá en gran medida de los métodos seleccionados, el número de casos, las hipótesis que se van a dilucidar, etc.<sup>33</sup> El método propuesto por Hansen para analizar los discursos de política exterior, y que aquí se utilizará en gran medida, supone no olvidar que los discursos oficiales forman parte de una red, están influenciados por otros textos con diversas fuentes y fundamentalmente, que el debate público de política exterior no es exclusivamente oficial.<sup>34</sup> Esta visión en parte, se asemeja a la visión aquí propuesta, y basada en las ideas de Steffek<sup>35</sup>, respecto a la construcción de la legitimidad de forma triangular entre la institución, los Estados y la ciudadanía. Hansen propone tres modelos intertextuales, que pueden ser combinados, de analizar discursos (ver tabla 6.1).

Como se ve, en el modelo propuesto por Hansen, a la hora de enfrentarse a una investigación empírica de análisis de discursos se debe seleccionar una visión oficial, absoluta, o una selección de las diferentes construcciones de la realidad, en función de la estructura teórica con la que se trabaje y el objetivo último de la búsqueda. La búsqueda que aquí ocupa es evidentemente un estudio de los discursos incluidos en los modelos 1 y 3B previamente citados puesto que tiene como objetivo conocer la construcción de la identidad de la OII en base al discurso que se produce en el interior de la comunidad política estudiada. Se utilizará, por tanto, la postura oficial de los Estados miembros (modelo 1) expresada públicamente y los discursos públicos de la sociedad civil global como referente de la ciudadanía expresada en lo que Hansen llama discursos políticos marginales

---

<sup>32</sup> B. Buzan, O. Waever y J. de Wilde, *op. cit.*, p. 27.

<sup>33</sup> D. Howarth, "Applying discourse theory: The method of articulation", en D. Howarth, y J. Torfing, (eds.), *Discourse Theory in European politics. Identity, policy and governance*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, p. 329.

<sup>34</sup> L. Hansen, *op. cit.*, p. 60.

<sup>35</sup> J. Steffek, "Legitimacy in International Relations. From State Compliance to Citizen Consensus", en A. Hurrelman, S. Schneider, y J. Steffek, (eds.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, New York, Palgrave, 2007, p. 189.

(modelo 3B), pudiendo también ser presentados como los discursos políticos alternativos ya que incluye las aportaciones académicas.

Tabla 6.1: LOS TRES MODELOS INTERTEXTUALES DE INVESTIGACIÓN<sup>36</sup>

	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3A</i>	<i>Modelo 3B</i>
<b>Foco analítico</b>	<u>Discurso oficial:</u>  Jefes de estado Gobiernos Altos mandos militares Responsables de OII	<u>Debate amplio sobre política exterior</u>  Oposición política Los medios Corporaciones	<u>Representación cultural:</u>  Cultura popular <i>High culture</i>	<u>Discursos políticos marginales:</u>  Movimientos sociales Asociaciones ilegales ONGs Textos académicos
<b>Objeto Investigación</b>	<u>Textos oficiales</u>  Lazos intertextuales directos y secundarios	<u>Textos políticos</u>  Textos en los medios Textos de las corporaciones	Películas, televisión, videojuegos, arte, etc.	Medios marginales (alternativos), páginas web, libros, panfletos Análisis académicos
<b>Objetivo</b>	La construcción de las identidades a través del discurso oficial  La estabilización del discurso a través de sus relaciones intertextuales  La respuesta del discurso oficial a discursos críticos	La hegemonía del discurso oficial  La transformación del discurso oficial  La estabilidad interna de los discursos en los medios	Sedimentación de las identidades en las representaciones culturales	Resistencia a regímenes no democráticos  Debates académicos  Disenso respecto ala hegemonía de los modelos 1 y 2.

<sup>36</sup> L. Hansen, *op. cit.*, p. 64.

Para dilucidar la amplitud de la misma, qué discursos se van a seleccionar, en definitiva qué y cuál va a ser el alcance de la práctica que se va a analizar. Como criterio metodológico, Hansen apunta a que se debe analizar el criterio temporal de los discursos y la importancia y concreción de los tiempos. Así, se deben priorizar los textos, los discursos, emitidos en el tiempo de la investigación y seleccionar los textos clave, sea por la fuente de las mismas o por su importancia (analizada por ejemplo, en el número de veces que se cita). Las fuentes deben ser lo más directas posible, primando las fuentes primarias, utilizando declaraciones directamente efectuadas por los actores<sup>37</sup>. Dicho esto, es muy importante no descartar otros textos que, aún no siendo del tiempo de la investigación, es un material histórico relevante para la conformación de los discursos actuales. Al mismo tiempo, además de los textos clave, existe un material general que deberá ser incorporado para completar mejor, desde una perspectiva cuantitativa la identificación de los discursos dominantes. Este material general se seleccionará por la fuente emisora, su claridad o el peso en la formación de identidades. Estos cuatro bloques de textos es lo que Hansen<sup>38</sup> ha denominado la “matriz 2x2” en la selección de textos y que aquí, en líneas generales, se adoptará.

Respecto a la dimensión 3B referida a discursos políticos alternativos, si bien es preciso un intento de selección de fuentes para obtener aquellas primarias que sean lo más representativas posibles Hansen<sup>39</sup> argumenta que la dificultad de acceso a estos materiales hace frecuente, y válido, el uso de todo el material utilizable, incluyendo claro está, los análisis académicos.

## 2. La selección e identificación de los actores legitimantes

La elección del número de actores (Yos), libre para el investigador, no puede dejar de estar fundamentada en razones prácticas y, en el caso de optar por un modelo de análisis múltiple desde el punto de vista de los actores, se debe realizar una elección que permita la comparación si éste es uno de los objetivos del análisis. En esta investigación, se ha optado por un

---

<sup>37</sup>T. Diez, M. Jachtenfunchs, y S. Jung, “Which Europe? Conflicting models of a legitimate European political order”, *European Journal of International Relations*, vol.4, nº4, 1998, p. 415.

<sup>38</sup>L. Hansen, *op. cit.*, p. 83.

<sup>39</sup>*Ibidem*, p. 87.

análisis múltiple de los actores, ya que una pluralidad de voces es más útil para la comprensión de la imagen social que se construye. De hecho, y como se ha visto, las percepciones sociales no son uniformes, un mismo sujeto puede provocar varias imágenes sociales, en base al actor de la comunidad política con el que construya esa relación e incluso, la percepción de ese actor puede ser múltiple, entendiendo que a cada información recibida se corresponde una reacción subjetiva que, en su plasmación discursiva, creará un significado intersubjetivo. La imagen de la legitimidad social de una OII se construye desde la percepción de los sujetos legitimantes de la comunidad, siendo esta imagen tan fuerte como para tener la capacidad de condicionar la identidad que uno tiene de sí mismo.<sup>40</sup> Sin embargo, en lo que se refiere a la construcción de la imagen social de legitimidad social de una Organización internacional, no es relevante el proceso de conformación de identidad de la propia institución, sino la capacidad que estos discursos tienen de crear la percepción social en la comunidad política.

Así, se han seleccionado como actores legitimantes<sup>41</sup> estatales a Estados Unidos, Francia, Brasil, Sudáfrica e India. Esto es así porque, si el objeto de análisis van a ser las Organizaciones internacionales, es lógico investigar la construcción de su imagen en términos de legitimidad en una pluralidad de lugares que proporcionen una visión amplia de la percepción subjetiva estatal respecto al comportamiento de la institución y ofreciendo unos resultados, en términos de visiones diferentes, relevantes para las conclusiones finales.<sup>42</sup> Con esta selección se logra, por una parte, acotar la investigación para hacerla manejable y, por otra parte, obtener información útil y representativa de diferentes lugares e intereses. Si bien se profundizará en esta elección en el epígrafe II. B.2 del presente capítulo, es necesario aquí subrayar que el análisis de discursos de estos cinco países se realizara sobre las declaraciones y documentos públicos de fuentes representativas de los respectivos gobiernos.

---

<sup>40</sup> A. Wendt, *Social...*, *op. cit.*, p. 335.

<sup>41</sup> Entendiendo "actor legitimante" de la misma manera que Buzan, Waever y de Wilde utilizan "securitizing actors", como aquellos que con sus declaraciones públicas son capaces de crear una percepción intersubjetiva. Ver: B. Buzan, O. Waever y J. de Wilde, *op. cit.*, pp. 35-42.

<sup>42</sup> T. Diez, M. Jachtenfunchs y S. Jung, *op. cit.*, p. 415.

### 3. La elección del marco temporal del estudio empírico

Respecto a la elección temporal, dos son las vías que Hansen propone a la hora de plantearse una investigación. Por una parte, analizar los discursos realizados tras un evento de suficiente importancia que provoque debate y posicionamiento político. En segundo lugar, por el contrario, elegir procesos históricos o varios momentos puntuales, para analizar la evolución de un determinado discurso.<sup>43</sup> En lo que respecta a esta investigación será la primera de las líneas la que se seguirá, al elegir un hecho destacado para la vida de la Organización internacional y que, además, sea próximo en el tiempo.

De esta manera, el acercamiento a la sensación de legitimidad de los actores legitimantes será lo más actual posible y, en el caso de los análisis de los discursos oficiales de política exterior, quedará limitada la posibilidad de cambio de gobierno que hayan podido modificar radicalmente la política y la línea argumental de su política exterior.

Por último, y dado que la propia existencia de debate público será un factor determinante de la legitimidad de una institución, en la elección del evento a estudiar se podrá seleccionar un tema concreto sobre la base de que el debate público fue muy activo aún sin que sea un acontecimiento de ultimísima actualidad.

### 4. Elección del fenómeno a investigar

La elección de temas, eventos o fenómenos supone la delimitación de la perspectiva que se refiere al objeto de la investigación y, siguiendo a Hansen<sup>44</sup>, se adopta una noción de fenómeno que incluye tanto a conceptos o asuntos políticos, como integración europea o legitimidad, como eventos fácticos del que las guerras son el mejor ejemplo. En esta investigación, el evento, el fenómeno que se investigará es único, la legitimidad social de las instituciones internacionales independientemente de que, como se ha visto, su conformación se refleje en tres elementos objetivos (valores morales, principio de legalidad y eficacia). Los elementos objetivos y su utilización en los discursos de los actores tienen capacidad de consolidar la comunidad política que forman las Organizaciones internacionales y su entorno, fijando

---

<sup>43</sup> L. Hansen, L., *op. cit.*, p. 78.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 80.

la imagen social legítima. En este sentido, se considera a estos elementos como referentes objetivos<sup>45</sup> que legitiman la idea de comunidad.

En este punto, la estrategia analítica adopta, en parte, la perspectiva formulada por Diez, Jachtenfunchs y Jung. Se ha dicho aquí que el fenómeno que se investigará es único, pero también que la idea de legitimidad social se materializa en el nacimiento para los actores de una percepción subjetiva de cumplimiento de los tres elementos objetivos descriptores del comportamiento recién citado. Esta idea no es contradictoria. Para los autores citados<sup>46</sup>, los elementos de una idea política básica como la legitimidad surgen de un análisis general en varias disciplinas de la doctrina básica sobre el tema, realizado aquí en los capítulos anteriores, y cuyo resultante se configura como los elementos necesarios para un orden político legítimo. Según estos autores, estos elementos se organizan, para un esquema analítico, en una jerarquía de cuatro niveles. Cada uno de los elementos, que en el caso que aquí ocupa son los denominados elementos objetivos, se ven desarrollados por subelementos que van dando significado al principal, van dando racionalidad a la construcción social. De esta manera, el criterio objetivo “valores morales” se subdivide, en los niveles inferiores, en “principios” y en “objetivos” y cada uno de estos, en niveles aún más inferiores, en diferentes puntos que concretarán la noción final. La idea de esta propuesta metodológica se estructura en la idea de que los discursos se basan en otros discursos, siguiendo una estructura meta-narrativa.<sup>47</sup> Por lo tanto, la manera de conocer la percepción subjetiva de los actores respecto a la legitimidad social es analizar los discursos buscando los elementos que definen la legitimidad, en una perspectiva de menor a mayor<sup>48</sup>. No se pretende, por tanto, una búsqueda en los discursos de los términos principales de los elementos objetivos puesto que es probable que su aparición sea más concreta y matizada, en elementos de niveles inferiores.

Como se ha dicho, los elementos objetivos descubiertos en el estudio del proceso de creación de la legitimidad social de las OII, suponen también la resultante de un orden político legítimo. Así, partiendo de estas ideas, un estudio empírico de una Organización internacional concreta deberá

---

<sup>45</sup> O. Waever, “Insecurity...”, *op. cit.*, p. 80.

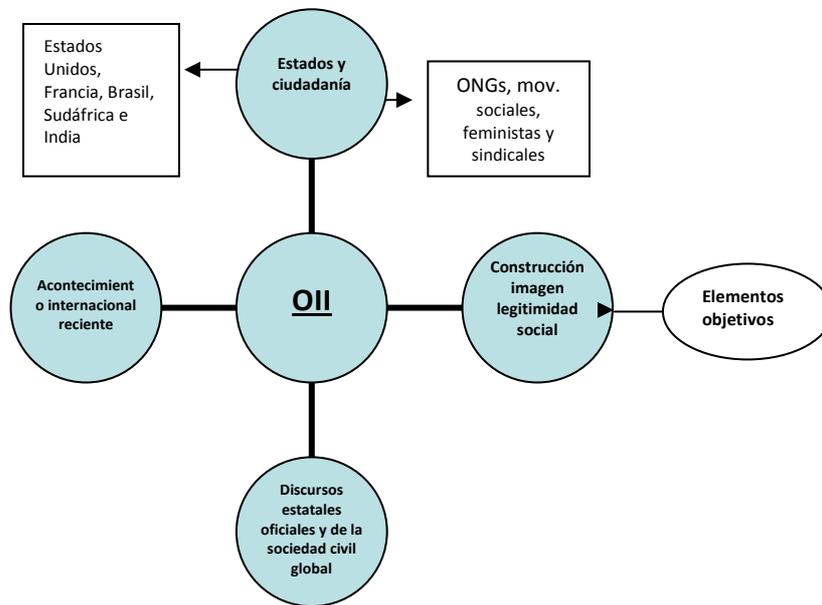
<sup>46</sup> T. Diez, M. Jachtenfunchs y S. Jung, *op. cit.*, p. 417.

<sup>47</sup> S.B. Rasmussen, *The social construction of the European Union as an actor in foreign and security policy: A model of overlapping discursive spaces of possibility*, Aalborg University: unpublished Thesis, Available upon request, 2005, p. 30.

<sup>48</sup> T. Diez, M. Jachtenfunchs y S. Jung, *op. cit.*, p. 418.

profundizar en cada nivel, individualizando lo más posible cada uno de ellos, no siendo relevante el número de éstos, pero siendo básica la concreción de cada uno. Estos autores consideran que la última fase, aquella en la que los elementos ya no pueden dividirse en más subelementos son los que permiten un mejor acercamiento al fondo del discurso.<sup>49</sup> En el caso que aquí ocupa, no tendría sentido hacer una búsqueda en los textos de términos como eficacia, sino que habrá que haber despejado previamente, qué es lo que se está buscando. Esto supone que, una vez delimitados los tres principios, éstos se individualizarán en función de qué organización se analice y es esta individualización la que habrá que tratar en el estudio empírico de los textos.

Figura 6.2

DISEÑO DEL ESTUDIO EMPÍRICO DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL<sup>50</sup>

Es evidente que aquí se plantea un esquema metodológico con el objetivo de poner a prueba el rendimiento del marco teórico. De ahí las elecciones realizadas (respecto a la concreción de los actores legitimantes, el marco temporal, etc.) que no presuponen que las opciones aquí expuestas y descartadas no puedan ser utilizadas en investigaciones posteriores. Seleccionados los criterios del análisis, la incorporación del doble análisis de

<sup>49</sup> *Ibidem.*

<sup>50</sup> Fuente: elaboración propia sobre la propuesta de: L. Hansen, *op. cit.*, p. 75

legitimidad utilizando herramientas de análisis de discursos y para la investigación que aquí se realiza, el esquema operativo de la investigación quedará como puede verse en la figura 6.2.

En definitiva, este estudio, preocupado por la cambiante percepción de las identidades, no pretende centrarse en este cambio y esto ha marcado la estrategia de análisis propuesta. La intención es acercarse lo más posible a algo semejante a una *photo finish* de la percepción de la legitimidad de una institución internacional. Esto es así porque los casos empíricos que se van a realizar en los capítulos siguientes tiene como prioridad la puesta a prueba de la validez del marco teórico y del esquema metodológico. Esta opción justifica el marco temporal propuesto, los textos que se analizarán y los países elegidos, elementos todos ellos clave para una correcta aproximación al objeto de estudio.

Una vez diseñado el esquema operativo de la investigación empírica sobre la legitimidad social de las instituciones internacionales, el siguiente paso de esta investigación será diseñar un guión de trabajo respecto a los estudios que se van a realizar, poniendo a prueba el marco teórico creado y la metodología propuesta. Así, se marcarán los estudios de caso concretos, cómo será la aproximación a los elementos objetivos y a los actores legitimantes de los que se estudiarán sus discursos, qué OII se analizarán, y se ampliará la explicación de cómo y porqué se han escogido los elementos para cada estudio.

## II. LA DELIMITACIÓN DE ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA NOCIÓN DE LEGITIMIDAD SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La noción de legitimidad social supone la comprensión de la idea de legitimidad como parte de un proceso social. Esta idea de legitimidad no está prefijada, no es parte de un conocimiento previo del investigador o incluso de los actores legitimantes<sup>51</sup>. Se configura desde la observación del comportamiento de la institución por parte de los actores que soportan su autoridad y se consolida en la capacidad de sus discursos de crear significados intersubjetivos, imágenes sociales, que condicionan el desarrollo posterior de la relación social. Como se ha visto, la legitimidad se debe estudiar teniendo en cuenta que su construcción pasa por la creencia en la

---

<sup>51</sup> T. Diez, M. Jachtenfunchs y S. Jung, *op. cit.*, p. 413.

observación de unos presupuestos objetivos legitimadores y el análisis subjetivo de los actores legitimantes.

El proceso de investigación de cada organización que se analizará en los apartados de estudio de caso constará de tres partes claramente diferenciadas. Por una parte, se estudiarán los elementos objetivos en cada una de ellas, seleccionando y clarificando cómo es el comportamiento esperable. Básicamente se procederá a la descomposición por niveles de los elementos objetivos, siguiendo el procedimiento propuesto por Diez, Jachtenfunchs y Jung.<sup>52</sup> En segundo lugar, se realizará una descripción del evento que fijará el marco temporal elegido en cada estudio de caso. En tercer lugar, se procederá al análisis de los discursos de los actores legitimantes realizados, durante el evento elegido, en función de los elementos objetivos ya individualizados.

Dado que el segundo punto aquí mencionado, la descripción del evento temporal, no necesita aclaración, se procede ahora a la concreción de las otras dos partes del guión. Es necesario, por tanto, identificar y desarrollar qué criterios objetivos son los que se van a analizar y qué supone cada uno de ellos. De la misma forma, en este punto es preciso identificar los actores que evalúan la legitimidad, que como sabemos son el Estado y la sociedad civil global, desarrollar las razones que explican su relevancia en el análisis y destacar los elementos que se remarcarán en la investigación

La relación que sigue respecto a los presupuestos objetivos está separada para facilitar la comprensión de cada uno de los elementos. Sin embargo, la realidad institucional no se divide en compartimentos estancos y, por lo tanto, es probable que aspectos que se mencionan en un apartado estén presentes también en los demás. Un mismo hecho o dato se puede estudiar desde perspectivas diferentes, dando así una respuesta más completa a las preguntas planteadas.

A. *El análisis de los elementos objetivos descriptores del comportamiento de las Organizaciones internacionales*

La noción de legitimidad social incluye criterios objetivos que construyen la imagen esperada por los actores para que su comportamiento sea considerado legítimo por parte de los sujetos legitimantes. Estos tres criterios legitimadores son los valores morales, el principio de legalidad y la

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 417.

efectividad. La labor que en el estudio empírico tendrán estos principios será la de fijar el guión que habrá que buscar en los textos que constituyan las fuentes primarias por lo que, previamente, se identificarán de forma concreta, concisa, utilizándolos posteriormente como criterio de búsqueda. Estos elementos serán los ejes interpretadores sobre los que se apoyarán los actores y de cuyas percepciones se acabará construyendo una imagen de la legitimidad de una Organización internacional. Suponen, en suma, los temas que el marco empírico que se ha realizado ha de examinar en los discursos de los sujetos gubernamentales y no gubernamentales.

### 1. Los valores morales

La referencia a los valores morales supone la búsqueda de los motivos de carácter ético que han provocado la cooperación interestatal y que, además, compelen hacia un cumplimiento de las disposiciones de la institución internacional. En este punto son también relevantes los objetivos concretos que cada organización recibe en sus tratados constitutivos.

La aproximación a los valores morales de una organización en su conjunto debe ser lo más amplia posible pero con un objetivo reduccionista. Como se ha comentado respecto a la visión de los diferentes niveles de los criterios legitimadores de Diez, Jachtenfunchs y Jung<sup>53</sup>, la reducción en cada caso permitirá conocer qué se busca en la lectura de los textos. Se trata de hacer viable la investigación y, por lo tanto, es preciso conocer qué objetivos concretos y qué principios estructuran una institución. Sin embargo, es asimismo necesario reducir la lista resultante de una primera aproximación a los elementos centrales. Así, los objetivos que en los pasos posteriores deben ser tenidos en cuenta serán aquellos que permitan una comprobación respecto al cumplimiento, un proceso de rendición de cuentas al fin. Respecto a los principios morales, es necesario no confundirlos con principios generales del Derecho que se dan por asumidos en todas las Organizaciones internacionales. Si bien en los textos constitutivos de las OII es frecuente caer en la retórica en cuanto a los valores morales, la labor de este estudio debe ser separar lo común de lo específico, lo realmente general a todas las instituciones y lo particular de una institución concreta. En definitiva, en todos los casos los estudios que se van a poner en marcha

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 418.

deben separar en este criterio entre dos niveles: los principios de la organización y los objetivos sociales.

De esta manera, es preciso hacer un estudio sobre qué valores o *principios básicos* se organiza una OII. Queda claro que la identificación de cada principio es un subnivel más del desarrollo de los elementos que se buscan. Estos principios pueden ser expresos y explicitados en los estatutos de la institución, o ser tácitos y hacer referencia a creencias comunes y a bienes públicos globales. Asimismo, podrán incorporar principios generales del Derecho internacional, normas, tratados o convenios internacionales y normas internacionales de origen consuetudinario.

Como se ha dicho, el estudio de la segunda parte de este criterio, lo que aquí se ha denominado como valores morales, consistirá en el estudio de los *objetivos sociales* que tiene cada institución internacional estudiada y se configura como otro subnivel del principal. Las OII se crean con unas funciones, más o menos concretas, pero explicitadas en sus documentos fundacionales. Conocer estos retos a los que se enfrenta la organización es muy importante porque será básico para estudiar su efectividad.

Sin embargo, en este punto será clave el estudio de la relación entre los principios básicos morales sobre los que se organiza la institución y los objetivos sociales. Una percepción de discordancia entre ambos podría provocar una disminución en la legitimidad de la organización puesto que existiría un vacío, una incoherencia, entre los propósitos y los valores en base a los cuales se van a trabajar para conseguirlos. Esta posible incoherencia deberá ser verificada en los discursos, dejando al margen la impresión subjetiva del investigador.

## 2. El principio de legalidad

Al analizar el principio de legalidad para asentar otro de los presupuestos objetivos de la legitimidad de las OII se debe buscar, igualmente, cada uno de los dos subniveles en que este se divide. Así, se deberá observar, en primer lugar, el *título* por el que la institución tiene derecho a ejercer la autoridad que le corresponde y, posteriormente, los diferentes criterios que sirven para describir el comportamiento: la capacidad normativa, el procedimiento de adopción de decisiones, la solución de diferencias y la participación de la sociedad civil. La

metodología respecto a este apartado supondrá un estudio en profundidad del esquema legal con el que funciona y se organiza la institución.

Para acercarse a la justificación del *título*, el estudio se centrará en los textos jurídicos que crearon la OII y los comentarios doctrinales correspondientes. De esta forma, se estudiarán los discursos y se comprobará si existe la percepción social de que la institución carece de competencias para la labor que acomete en las relaciones internacionales o, por el contrario, si el proceso de creación de la organización es considerado por el medio social legitimante como correcto.

Respecto de la segunda parte del análisis, el *estudio del comportamiento* de la institución, será preciso estudiar, de manera primordial, si el procedimiento previsto para la toma de decisiones está estipulado de forma clara. Para ello, se debe analizar el régimen jurídico interno (derecho interno), las resoluciones de los tribunales internos (de haberlos) y externos, la estructura orgánica de cada organización (órganos, composición, adopción decisiones), la obligatoriedad o no de sus decisiones dado que la diferenciación entre normas internacionales obligatorias y recomendaciones sigue, pese a la evolución del Derecho internacional, vigentes<sup>54</sup>, los métodos de resolución de discrepancias, la supervisión del cumplimiento de acuerdos y los métodos de participación de sociedad civil (de haberlos).

Este apartado debe resultar un fiel reflejo de la realidad institucional y jurídica de cada organización, de sus métodos de funcionamiento y de sus capacidades normativas internas y externas. Estos elementos constituyen el esquema sobre el cual estudiar la percepción de los Estados seleccionados y de la sociedad civil global.

### 3. La efectividad

El tercer elemento objetivo que se debe analizar es la fuerza efectiva de la institución internacional. Como se ha dicho, ningún poder tiene legitimidad si es incapaz de cumplir con su labor. Ahora, para conocer si la impresión de efectividad o ineffectividad es adecuada habrá que investigar qué es lo que la OII debe hacer.

En este sentido, el estudio de la efectividad de una organización supone, por una parte, y relacionada directamente con la búsqueda de los

---

<sup>54</sup> J.M. Sobrino y M. Abad, "Reflexiones sobre la formación del derecho internacional en un escenario mudable", *Anuario de Derecho Internacional*, nº 17, 2001, pp. 231-232.

objetivos sociales de la OII planteada en el apartado de los valores morales, remarcar los bienes que la institución debe garantizar; y, por otra parte, el resultado de este trabajo. Para ello, es también importante conocer de qué medios disponen la OII para cumplir con su labor, las competencias para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y qué consecuencias tiene el incumplimiento. Siguiendo con la descripción realizada en la explicitación del esquema operativo de la investigación, todos estos elementos conforman el siguiente subnivel de este criterio objetivo

Si se conoce qué debía conseguir la organización, con qué medios contaba y qué consigue, se habrá definido el esquema previsto sobre la efectividad de una Organización internacional. La impresión sobre estos aspectos, expresada públicamente por los actores, permitirá dilucidar un apartado importante de la construcción de la imagen social de legitimidad de la institución como es su utilidad última.

*B. El análisis de los elementos subjetivos de la creación social de la imagen legitimidad*

La legitimidad social se construye a partir de la percepción de los sujetos receptores de las actuaciones de las instituciones sobre el mantenimiento de los presupuestos objetivos que describen su comportamiento y, de confirmarse esta impresión, se materializa en el nacimiento de la percepción, subjetiva también, de obligación de cumplir. Esta sensación de obligación no es sólo jurídica, sino también moral y social por la presión del grupo (en este caso la sociedad internacional) puesto que implica un reconocimiento de la autoridad y de la comunidad política<sup>55</sup>.

La relación entre instituciones internacionales y sujetos legitimantes<sup>56</sup> (Estados y sociedad civil global) es diferente en cada caso. La relación con los entes estatales es directa porque éstos son miembros de las Organizaciones internacionales y son los sujetos pasivos sobre los que recae la normativa que éstas crean. La sociedad civil, representante en gran medida de la ciudadanía, tiene un acceso indirecto a las OII aunque cada vez están más presentes en su vida diaria. Las consecuencias de la actividad institucional sobre la ciudadanía son muy importantes pero también indirectas.

<sup>55</sup> R.A. Payne y N.H. Samhat, *op. cit.*, p. 27

<sup>56</sup> B.Buzan, O. Waever y J. de Wilde, *op. cit.*, pp. 35-42

Las OII están bajo un constante proceso de rendición de cuentas ante el Estado y la sociedad civil. Son ellos los que la proveen de legitimidad, de ahí la necesidad de este estudio por conocer con detalle esta relación. Aunque la investigación, por motivos prácticos, separará el estudio de ambos actores legitimantes, es necesario insistir en que la impresión final de unos y otros está relacionada. El Estado construye su opinión, en forma de posicionamiento político, a partir de sus intereses y las presiones que recibe, entre otros, de la sociedad civil. Ésta, se aprovecha de la capacidad del Estado para obtener información de primera mano y la utiliza para el debate público.

En definitiva, el estudio del doble análisis de legitimidad que sufren las OII pretende evaluar la condición prescriptiva de la legitimidad, en suma, estudiar si la percepción respecto al respeto a los principios objetivos de legitimidad está creando la sensación de obligatoriedad tanto de los Estados como de la sociedad civil. Por lo tanto, el proceso de búsqueda de esta investigación respecto al ámbito subjetivo debe delimitar sobre qué sujetos se desarrollará el análisis de sus discursos políticos públicos, la percepción que éstos tienen respecto al cumplimiento de los elementos objetivos y la relación e importancia que conceden a cada elemento objetivo.

### 1. La percepción estatal

Para hacer un estudio de caso sobre diferentes OII, y habida cuenta que un elemento principal es la percepción estatal, es preciso delimitar el número de casos a estudiar. Como es evidente, no es posible realizar una investigación sobre el posicionamiento de cada uno de los Estados de la escena internacional. Además, como es fácilmente observable, no todos ellos afectan de la misma manera a las relaciones internacionales en general ni a las impresiones sobre la legitimidad de las OII en particular<sup>57</sup>. Así, se han seleccionado para este estudio<sup>58</sup> cinco Estados, todos ellos miembros de las OII que se analizarán, que tienen una cierta representatividad e importancia y que, aún compartiendo criterios básicos que permiten un trabajo semejante y la elaboración de comparativas si fuese necesario, responden a diferentes realidades.

---

<sup>57</sup> T. Diez, M. Jachtenfunchs, y S. Jung, *op. cit.*, p. 415.

<sup>58</sup> Lo que implica que esta elección responde a las necesidades de la investigación: la puesta a prueba de la utilidad y el rendimiento del marco teórico y el esquema metodológico general

Se analizará, por tanto, la percepción de Estados Unidos, como gran potencia en el panorama internacional y con variable aprecio al multilateralismo, significativamente al institucionalizado. EE.UU. ha sido considerado en los últimos veinte años el eje del sistema unipolar<sup>59</sup>, mantiene su derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y es aún la economía más fuerte del planeta. Pero además, su enorme capacidad comunicativa e influencia social y cultural hace que, por lo tanto, su visión respecto a la legitimidad de las instituciones internacionales sea crucial.

También se estudiará el caso de Francia, miembro de la Unión Europea, representante de la *Vieja Europa* y que pese a su antiguo esplendor asiste a la disminución de su fuerza internacional y está, en un principio, interesada en potenciar una determinada visión de cooperación internacional multilateral. Al igual que en el caso estadounidense, Francia mantiene su derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas lo que le permite mantener una postura de autoridad que, en base a criterios económicos o influencia política, tal vez hubiese perdido.

Respecto a los países menos desarrollados, se estudiará la visión de Estados en un proceso de desarrollo relativamente avanzado y muy activos en la escena internacional analizando la visión de uno de los principales candidatos, en caso de reforma, a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Brasil. El Estado sudamericano se ha convertido por derecho propio en el líder regional tanto por sus avances en las políticas de desarrollo como por su influencia en la escena internacional sirviendo frecuentemente de voz del "continente" latinoamericano dada su creciente capacidad de persuasión y frenética actividad en las relaciones internacionales.

El estudio no estaría completo sin acercarse a Asia, frecuentemente minusvalorada como sede de actores de gran peso en la escena internacional. Así, se analizará la realidad de uno de los países con mayor crecimiento económico en los últimos tiempos y que es conocida como la

---

<sup>59</sup> Sobre este eterno debate en la disciplina, ver las recientes aportaciones de: S.G. Brooks y W.C. Wohlforth, *World Out of Balance*, Princeton, Princeton University Press, 2008 y; I. Clark, "Bringing hegemony back in: the United States and international order", *International Affairs*, Vol. 85, nº 1, 2009.

democracia formal más grande del planeta, India. El rol de India en el tablero de juego internacional está condicionado por su antiguo papel de líder los Países No Alineados si bien es muy consciente de su creciente importancia y del enorme cambio que las relaciones internacionales han sufrido tras el fin de la Guerra Fría.

Por último, se estudiará el caso de Sudáfrica que, pasados los años del *apartheid*, se ha constituido como el referente político internacional del África subsahariana, manteniendo, en el seno de los países empobrecidos unas relaciones excelentes con las grandes potencias, habiendo consolidado su sistema político como democracia formal y siendo su desarrollo económico es el más importante de una región a menudo ignorada.

La elección de los Estados que se utilizarán en este estudio no es casual. Se han seleccionado Estados de diferentes entornos geográficos y, por lo tanto, intereses diversos. Todos ellos son de gran tamaño, por lo menos, en cuanto a su fuerza económica y representatividad política. Los cinco han estructurado sus sistemas políticos sobre las normas de las democracias liberales formales de corte occidental. Esto, sin entrar en otro tipo de consideraciones, debería permitir un acercamiento mayor a las fuentes oficiales y a la labor de sus respectivas sociedades civiles.

Las percepciones, comunes o no, de estos actores respecto a los presupuestos objetivos configuran sin lugar a dudas un esquema bastante completo de lo que los Estados más activos en la política internacional, perciben respecto a cada una de las OII. El estudio de las diferentes percepciones, en función de los Estados y en de cada uno de los elementos objetivos, permitirá conocer cómo se configura la imagen de legitimidad de una OII desde el punto de vista estatal. La constatación de percepciones similares entre Estados confirmará la fortaleza de algunas de las variables de la legitimidad. Es decir, una percepción estatal sobre el cumplimiento de los procedimientos internos en una OII repetida, aún con diferente intensidad, entre los diferentes Estados estudiados consolidará la imagen de legitimidad respecto a este elemento.

Como se ha dicho ya, para conocer las percepciones subjetivas de los Estados se utilizarán fundamentalmente documentos e informes preparatorios para debates clave en las OII seleccionadas, declaraciones públicas de sus representantes, propuestas negociadoras, intervenciones ante plenarios y comisiones y propuestas de reforma de alguna institución de existir alguna. De forma secundaria, se utilizarán fuentes académicas y

textos legales (textos constitucionales, tratados, etc.) que marquen la visión estatal sobre algún asunto

## 2. La percepción de la sociedad civil.

El interés de la investigación por la percepción que de la labor de las OII tiene la sociedad civil, como imagen de la ciudadanía, supone un avance en los estudios sobre legitimidad de las instituciones internacionales, tradicionalmente ancladas en visiones estatocéntricas. En efecto, la noción de legitimidad social tiene la virtud de realizar una aproximación holística a la realidad de las Organizaciones internacionales. La constatación de que éstas se mueven en un ámbito de relación social, la comunidad política, con diferentes relaciones entre varios actores, condiciona la aproximación al estudio de la legitimidad. El comportamiento de las instituciones internacionales afecta a la ciudadanía, a su vida diaria y a la conformación de su identidad.<sup>60</sup> En paralelo, los discursos políticos públicos tienen la capacidad de generar significados intersubjetivos válidos para los integrantes de esa relación social condicionando, por tanto, la percepción pública de la legitimidad de una Organización internacional. El estudio de las percepciones subjetivas de la sociedad civil global es, en definitiva, un presupuesto indispensable para la efectiva comprensión de la legitimidad social y supone, sin duda, una de las mayores aportaciones de esta investigación.

La percepción que la sociedad civil tiene de la labor de una OII supone confrontar las visiones de la parte más activa de la ciudadanía con la realidad institucional de la organización. Por esto, es preciso que se haga un estudio de la imagen que la sociedad civil tiene del cumplimiento de los tres principios objetivos de legitimidad.

Ya se ha dicho en este estudio que sociedad civil no es un concepto cerrado sino que remite a la conjunción de diferentes movimientos sociales unidos intermitentemente en la búsqueda de objetivos comunes. De hecho, se ha utilizado también aquí la expresión “representantes del discurso político marginal” o alternativo. Los referentes de estos movimientos serán principalmente las ONGs y movimientos sociales, los sindicatos y las organizaciones feministas. Se han examinado las teorías más recientes sobre la actividad de la sociedad civil y se ha descubierto que pese a su falta de

---

<sup>60</sup> A. Wendt, “Collective identity...”, p. 385.

estructuración, son un agente importante en las relaciones internacionales y que juegan su papel con determinación.

En definitiva, y siguiendo las pautas marcadas por García Segura,<sup>61</sup> la sociedad civil global se ha convertido en un actor de las relaciones internacionales porque, independientemente de no ser sujeto de Derecho internacional, tiene la habilidad para movilizar recursos en pos de sus objetivos y capacidad para influir en otros actores. Además, no está sujeta a la soberanía de ningún Estado o gobierno aún asumiendo que no funciona con total autonomía puesto que, como actor que es, también recibe presiones e influencias.

Para Van Rooy,<sup>62</sup> la sociedad civil global tiene unas características bien determinadas. Así, sus componentes están organizados en redes horizontales y no excesivamente jerarquizadas ayudadas por la utilización de nuevas tecnologías; tiene objetivos globales y pretende cambios de políticas e instituciones; con unas tácticas de acción novedosas en su voluntad de hacer surgir el debate entre la ciudadanía; y con un carácter ideológico en cuanto a visión crítica de la globalización.

Ahora bien, y aunque no sea de manera estricta, es interesante hacer una diferenciación entre sociedad civil nacional e internacional. Si bien ambas convergen frecuentemente en posicionamientos políticos o estratégicos y en dinámicas conjuntas, es también cierto que la heterogeneidad de un actor político como este puede dar lugar a planteamientos diferentes en función del lugar de origen de cada movimiento.

Sin embargo, esta investigación priorizará las aportaciones sobre la cuestión que puedan surgir de la labor discursiva de grandes estructuras transnacionales de la sociedad civil global como foros sociales, u organizaciones sociales internacionales. Así, se seleccionarán informes de sindicatos y ONGs que actúen a escala global y que realicen trabajos de estudio y acciones en la política internacional en el ámbito de las OII y, por supuesto, en el interno de las mismas. Para acercarse a estas percepciones se deberán revisar los documentos propios de las organizaciones, las intervenciones públicas de sus representantes, aquellas realizadas ante las propias instituciones o ante sus gobiernos nacionales para influir en la

---

<sup>61</sup> C. García Segura, "Evolución del concepto de actor en la teoría de las Relaciones Internacionales", *Papers. Revista de Sociología*, nº 41, 1993, pp. 13-31.

<sup>62</sup> A. Van Rooy, *The global legitimacy game*, New York, Palgrave MacMillan, 2004, pp. 15-32.

postura país y las propuestas, de haberlas, de reforma de alguna institución internacional.

### III. LA DELIMITACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES OBJETO DEL ESTUDIO EMPÍRICO

El análisis empírico que va a suponer la tercera parte de esta tesis doctoral no puede abarcarse con una visión genérica e inespecífica de lo que son las Organizaciones intergubernamentales. El objetivo de dicha parte será poner en práctica el marco teórico propuesto en esta investigación mediante el esquema metodológico elaborado en este capítulo. No es éste el lugar, una tesis doctoral, para hacer estudios de caso en profundidad sino para comprobar la viabilidad de las propuestas realizadas. Claro está, esto supondrá que los resultados que la aproximación empírica ofrezca tendrían una doble virtualidad. Por un lado, clarificará la utilidad del esquema teórico metodológico planteado. En segundo lugar, pero con una importancia clave, deberá servir para indicar las principales lagunas en la imagen de legitimidad de las OII analizadas, permitiendo incluso las primeras conclusiones a título de comparativa. Por ello, no es razonable una aproximación al estudio de la legitimidad social de las Organizaciones internacionales bajo el análisis de una sola organización, ni un análisis de todas y cada una de las OII que existen actualmente.

#### A. *La clasificación de las Organizaciones internacionales*

La tipología de Organizaciones internacionales es variada, rica y, a menudo, de difícil compartimentalización. Las labores que las OII han adquirido en la segunda mitad del siglo pasado y en los inicios de éste hacen que la clasificación de las diferentes variantes de instituciones internacionales corra el peligro de minusvalorar algún tipo concreto. Hecha esta apreciación, es asimismo imprescindible reconocer y recordar que sí existen algunas características comunes entre la mayoría de las OII.

La primera clasificación de OII responde a la composición de éstas y, así, existen organizaciones de ámbito universal, abiertas a la participación potencial de todos los Estados de la comunidad internacional; y organizaciones regionales, constituidas a partir del reconocimiento de unos intereses comunes de un grupo de Estados. Ocuparán un área geográfica

determinada, sus miembros tienen objetivos comunes de diversa índole y se coordinan o subordinan con las NU.<sup>63</sup>

Otra clasificación en la que coinciden los especialistas tiene relación con los fines de la institución y, de este modo, se separan entre las que se vienen a denominar de fines generales, aquellas cuyas actividades no están circunscritas a un ámbito concreto de cooperación (ONU, UE); y las llamadas de fines específicos, que van a desarrollar sus actividades dentro de unos ámbitos bien definidos como, por ejemplo, organizaciones de cooperación preferentemente económica (B.M., F.M.I., O.M.C., etc.), organizaciones de cooperación preferentemente militar (OTAN, UEO, etc.), organizaciones de cooperación social, cultural y humanitaria, centradas en la protección del individuo (OIT, UNESCO; etc.), y organizaciones de cooperación técnica y científica (Unión Postal).<sup>64</sup> Autores como Dupuy se refieren a la diferencia entre las que tienen función política o técnica<sup>65</sup> que, aunque es una separación demasiado vaga, tiene la virtualidad de reflejar claramente dos tipos de instituciones.

Una tercera clasificación se refiere a las competencias que ejercen las OII diferenciando aquellas que ostentan competencias soberanas de los Estados miembros de las que no. Sobrino Heredia las agrupa en dos bloques. Por una parte, las Organizaciones de integración, a las que se les supone poseedoras de potestades estatales soberanas que los Estados han cedido voluntariamente. Suponen la progresiva integración o unificación de sus miembros y disponen de la capacidad de obligar directamente a los Estados. Por otra parte, estarían las organizaciones de cooperación o de coordinación. Son respetuosas con la soberanía y sus acciones son estrictamente interestatales.<sup>66</sup> R. J. Dupuy, en este sentido, separa las diferentes OII entre las de cooperación que supondrán un foro de debate y las que siguen el modelo subordinado que suponen una figura supra-estatal que puede tener influencia incluso en ámbitos privados.<sup>67</sup>

Para Pastor Ridruejo, esta última clasificación de las Organizaciones intergubernamentales supone un reflejo del tipo de cooperación que realizan

---

<sup>63</sup> J.M. Sobrino, "El Estatuto jurídico de las Organizaciones internacionales" en M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 14ª ed., 2007, pp. 49-51.

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 47-49.

<sup>65</sup> R.-J. Dupuy (dir.) *Manuel sur les organisations internationales*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p.15.

<sup>66</sup> J.M. Sobrino, *op. cit.*, pp. 51-53.

<sup>67</sup> R.-J. Dupuy, *op. cit.*, pp. 16-20.

e indica cuatro subgrupos en los que, en base a esta característica, se dividen las OII. Así, estarían las OII de coordinación, de control, operacionales y de integración.<sup>68</sup> Las primeras supondrían realizar una labor de armonización del trabajo de los Estados para lograr fines comunes, las de control marcarían su actividad en vigilar el cumplimiento de uno o varios acuerdos internacionales, las operacionales desarrollan su labor en el sistema internacional con autonomía y las de integración, como explica Sobrino Heredia, reciben competencias tradicionalmente estatales.

Pastor Ridruejo, como se ha visto, realiza una división en función del tipo de actividad que realizan las instituciones internacionales. Abundando en este camino, Rittberger y Zangl realizan una clasificación que, además de fijarse en la labor que las OII ejecutan pone el acento en el grado de cumplimiento de las disposiciones que emiten (ver tabla 6.2).

Las OII programáticas centrarían su actividad en formular el esquema que marque los comportamientos esperados o las normas. Afectadas por las relaciones con los miembros de la organización pueden dividirse a su vez, en cuanto a la autoridad para crear normas, en OII con vinculación estrecha o débil entre los miembros y la organización. Asimismo, y en una progresión lineal en la clasificación de instituciones internacionales, se puede dividir estas OII en función del grado de delegación competencial que los Estados hayan realizado hacia la institución, siendo en los casos de mayor transferencia de poder, organismos supranacionales y en los de menor, intergubernamentales.

Las organizaciones llamadas operacionales centran su esfuerzo en la implementación, especialmente, en la supervisión del cumplimiento de normas. Respecto a la capacidad de crear normas se puede dividir este tipo de OII en base a la fuerza con la que sus normas se deben implementar en los Estados miembros, de forma severa o suave. Al igual que en el caso de las instituciones programáticas, es posible diferenciar entre OII supranacionales o intergubernamentales.<sup>69</sup>

Esta clasificación es sumamente atractiva puesto que pone de relieve las múltiples funciones normativas, de gestión y de facilitación de asuntos internacionales que desarrollan las OII. Es destacable asimismo que la visión

---

<sup>68</sup> J.A. Pastor Ridruejo, *Cursos de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2008. pp. 665-666.

<sup>69</sup> V. Rittberger, y B. Zangl, *International Organizations. Polity, Politics and Policies*, N. York, Palgrave, 2006, pp. 10-12.

sobre la cesión competencial es más amplia que para muchos de los autores citados incluyendo en la categoría de Organizaciones internacionales supranacionales instituciones que, para otros autores, no dejan de ser instituciones de cooperación. La aproximación de esta investigación se asemeja mucho a esta propuesta si bien, no parece relevante para la cuestión principal el debate terminológico y, por lo tanto, se mantendrá la denominación de intergubernamental para todas las OII.

Tabla 6.2:

TIPOLOGÍA DE LAS OII EN BASE A SUS FUNCIONES Y SU AUTORIDAD<sup>70</sup>

FUNCION	AUTORIDAD	DELEGACION	EJEMPLO
OII PROGRAMATICAS	Vinculación Fuerte	Intergubernamental	ONU
		Supranacional	UE
	Vinculación Débil	Intergubernamental	OSCE
		Supranacional	IWC (International Whaling Commission)
OII OPERACIONALES	Implementación severa	Intergubernamental	OPEC
		Supranacional	BM
	Implementación suave	Intergubernamental	ICO (International Coffee Organization)
		Supranacional	ACNUR

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 12. Estos autores incluyen dentro de la clasificación de OII instituciones que, como el caso de ACNUR, son agencias especializadas de la ONU.

B. *Las Organizaciones internacionales objeto de estudio*

Una vez realizado un somero repaso a la tipología de OII es fundamental señalar qué organizaciones concretas se utilizarán para la elaboración de este estudio. De esta forma, y siguiendo los criterios que los especialistas han subrayado respecto a los diferentes tipos de OII, se ha seleccionado un grupo que, precisamente por su diversidad, posee rasgos bien representativos en el que generalizar las conclusiones a las que se lleguen. Así, y dado que el objetivo principal del análisis empírico es conocer el rendimiento del marco teórico por medio del esquema metodológico operativo, se impone una selección de OII, tan variada como sea posible abarcando los diferentes tipos de OII existentes y permitiendo un examen final comparativo de los resultados respecto a la fortaleza o debilidad de su imagen de legitimidad.

Como es de suponer, ninguna aproximación a la realidad de las OII tendría sentido sin un repaso a la actividad de aquella organización que ha servido de modelo para la mayoría de las demás y que, en cierto modo, tiene una función predominante, la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Más allá de su importancia simbólica, que no es absoluto despreciable, la ONU representa como ninguna el tipo de Organización internacional universal, a saber, abierta a todos los Estados que lo deseen, y con fines generales, "aquellas cuyas actividades no están circunscritas a un ámbito concreto de cooperación"<sup>71</sup>. Además, es importante subrayar otra de sus características: la ONU es una institución de cooperación, no de integración, si bien, la vinculación con los Estados miembros es muy fuerte. La particular y amplísima especificidad de la estructura y ámbito de las Naciones Unidas hacen que estas cualidades impidan que el estudio de ésta pueda cerrar el estudio de la generalidad de las OII. Asimismo, la enorme variedad de fines que tiene atribuidos, suponen una complicación añadida a la aproximación de la valoración social que de su comportamiento se hace. Por ello, parece pertinente centrar el estudio de estas cualidades en el Consejo de Seguridad que, además de sus grandes competencias sobre seguridad, es frecuentemente el espejo sobre el que se mira la sociedad internacional.

Paralelamente, es preciso acercarse a otros tipos de OII y realizar un estudio similar de la percepción de legitimidad social de su

---

<sup>71</sup> J.M. Sobrino, *op. cit.*, p. 47.

comportamiento. Dentro de otros tipos de Organizaciones internacionales es preciso diferenciar aquellos denominados *organismos especializados* de Naciones Unidas de los que no lo son. Los organismos especializados son los “establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus Estatutos y...vinculadas a la Organización”<sup>72</sup> tal y como configura la Carta de NU. Por lo tanto, la gran diferencia entre los organismos especializados y el resto de OII es la relación con la ONU regulada mediante un acuerdo entre ambas.<sup>73</sup>

Dentro del examen de organismos especializados de las Naciones Unidas, este estudio analizará la actividad de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se trata de una Organización de ámbito universal y fines específicos que tiene la particularidad de ser la única OII en la que, aunque los miembros son los Estados, su representación no se circunscribe a los gobiernos sino que debe incluir a los representantes de la clase trabajadora y de la patronal. Otra de sus peculiaridades radica en que es anterior a la propia ONU por lo que aún siendo ahora parte del sistema, es previa a la inauguración del mismo.

Al margen de las OII más políticas, se realizará un estudio de la legitimidad de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI). Se trata de una Organización internacional cuyos antecedentes fueron ya originariamente impulsados desde la Sociedad de Naciones y que ostenta actualmente el *status* de Organismo especializado de la propia ONU.<sup>74</sup> La elección de esta institución responde a su carácter universal y su finalidad mayoritariamente técnica y de cooperación tecnológica que, como parece claro, la sitúa en un ámbito muy diferente respecto a la publicidad de sus acciones pero también, respecto a la aplicación de sus decisiones puesto que la normativa que crea se transfiere con inusitada rapidez a las legislaciones nacionales.

Fuera de los organismos especializados de Naciones Unidas, un caso relevante es el de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que ha adquirido una presencia mediática y social muy particular en los últimos años. Tiene como objetivo facilitar el comercio mundial y es una de las Organizaciones internacionales más recientes, aunque con unos

---

<sup>72</sup> Art. 57 de la Carta de Naciones Unidas.

<sup>73</sup> M. Díez de Velasco, “Las Organizaciones internacionales universales de fines específicos” en M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 14<sup>a</sup> ed., 2007, p. 347.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 377.

antecedentes directos en los acuerdos del GATT. De corte universal y fines específicos, una de sus particularidades es, como se verá, el sistema de adopción interna de acuerdos y los procedimientos para solventar las diferencias internas. Es una organización en principio programática, teniendo las normas aprobadas en sus órganos principales la consideración de obligatorias para sus miembros.

Como se puede comprobar, las OII elegidas como objeto de estudio de esta investigación son todas de carácter universal. Se ha excluido del estudio las Organizaciones regionales bien de integración bien de fines militares y defensivos. Esta decisión está motivada, por una parte, para facilitar la comparación de resultados entre las diferentes OII seleccionadas que, al ser todas universales, tienen destinatarios de su actividad semejantes y deben pasar un examen de legitimidad. Por otra parte, las Organizaciones internacionales regionales son actualmente modelos en evolución y la comparación entre, por ejemplo, la Unión Europea y el MERCOSUR, no tendría sentido en cuanto al desarrollo, objetivos o estructura de cada una de ellas.

No obstante, la elección de estas OII proporciona un abanico de diferentes tipos de OII que, por sus fines, organización interna o capacidad de implementar decisiones, suponen un amplio espectro de la realidad actual de las instituciones internacionales.

## ***PARTE TERCERA***

---

### ***Estudios de caso:***

***La legitimidad social de la ONU, la OMC, la OIT  
y la OACI***



---

## CAPÍTULO VII

### LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS:

#### ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN OBJETIVA

---

El análisis empírico de la legitimidad social de la Organización de las Naciones Unidas seguirá, como no podía ser de otra manera, el esquema metodológico elaborado en el capítulo anterior y que contribuye a hacer operativo el marco teórico en trono a la noción de legitimidad social.

El desarrollo de este esquema metodológico implica seleccionar los actores sobre los que se estudiará su labor discursiva: Brasil, EE.UU., Francia, Sudáfrica e India en el caso estatal y, dado que la idea de legitimidad social se forma tras un doble análisis subjetivo, las organizaciones de la sociedad civil global. El marco operativo identificaba ya los modelos intertextuales sobre los que se trabajará y que, siguiendo el modelo de Hansen<sup>1</sup>, serán los textos que reflejen la imagen política de estos actores (dimensión 1) y la de su sociedad civil o discursos políticos alternativos (dimensión 3B) respecto al comportamiento de la OII.

---

<sup>1</sup> L. Hansen, *Security as practice. Discourse Analysis and the Bosnian war*, Oxoon, Routledge, 2006, pp. 60-64.

De la misma forma, es preciso concretar el ámbito temporal de la investigación. Ya se ha apuntado que el fenómeno que aquí se estudia, la formación de la percepción subjetiva de legitimidad social de una institución internacional, es un hecho social variable y sujeto a cambios. La puesta en marcha del estudio empírico se circunscribe, por tanto, a un solo acontecimiento que, además, haya generado suficiente debate social y público. En este trabajo, se ha optado por delimitar el estudio de caso a la forma en que las Naciones Unidas y más concretamente el Consejo de Seguridad, gestionó la posible, y finalmente corroborada invasión de Iraq por EE.UU. y sus aliados en 2003. La fuerza con la que se debatió sobre este asunto permitirá que las aproximaciones finales sobre cómo este hecho modificó la imagen de la organización sean realmente interesantes.

El 17 marzo de 2003 el presidente de Estados Unidos, George W. Bush., anunciaba a su ciudadanía la inminencia de la invasión a Iraq sin el acuerdo del Consejo de Seguridad, tras meses de negociaciones y tras el anuncio de algunos países con derecho a veto, como Francia o Rusia, de utilizarlo frente a una posible resolución que autorizara el uso de la fuerza. Tras el fracaso diplomático afirmó: "El Consejo de seguridad de N.U. no ha cumplido con su responsabilidad, nosotros lo haremos"<sup>2</sup>. Tras las labores diplomáticas que habían desembocado en la resolución 1441 adoptada por unanimidad por el C.S. y que impelía a Iraq a colaborar en las investigaciones internacionales y en el desarme pero no habilitaba la acción militar extranjera, el intento de Estados Unidos de obtener la habilitación para atacar Iraq con una nueva resolución fracasó. La medida fue sólo apoyada activamente por Gran Bretaña y España, que eran los que, junto a EE.UU., propusieron una nueva resolución el 7 de marzo de 2003 que no llegó a votarse habida cuenta de que sólo contaba con el apoyo añadido de Bulgaria.<sup>3</sup> El resto de miembros no permanentes eran, en marzo de 2003, Angola, Chile, Alemania, Pakistán, Camerún, Guinea, México y Siria<sup>4</sup>.

La discusión versó sobre si Iraq poseía o no armas de destrucción masiva, si el gobierno iraquí colaboraba en las investigaciones y, en definitiva, si la gestión internacional de la crisis debía realizarse por medios diplomáticos y de negociación o era preciso un ataque militar. La

---

<sup>2</sup> G. Bush, "Leave Iraq within 48 hours", *CNN.com*, 18 marzo de 2003, <http://www.cnn.com/2003/WORLD/meast/03/17/sprj.irq.bush.transcript/>, (junio 2009)

<sup>3</sup> M. Mandel, *How America gets away with murder*, London, Pluto Press, 2004, p. 18.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 11.

presentación del proyecto de resolución no tenía como objetivo lograr el apoyo del Consejo puesto que se sabía previamente que una iniciativa de este tipo estaba condenada al fracaso por medio del veto. Sin embargo, desde un punto de vista político, y dado que no existiría sustento legal para la invasión, el apoyo mayoritario del CS podía darle al ataque armado un apoyo social y ciudadano del que carecía (lo que implica, en cualquier caso, un intento de legitimación de las acciones de los países invasores). Así, los promotores iniciaron una campaña desesperada por obtener una mayoría en el Consejo pretendiendo que el veto carecía de valor político<sup>5</sup> y presionando a los países sin derecho a veto para que expusieran sus cartas públicamente.<sup>6</sup>

Se ha elegido este escenario para el análisis por varios motivos. La confrontación política fue muy alta dentro del propio órgano y esto implicó un posicionamiento claro de los Estados; el debate social fue muy activo lo que redundó en un debate ciudadano sobre una cuestión internacional; y, por último, el centro de la disusión se refería tanto al comportamiento de Estados Unidos como, y esto es lo que aquí interesa más, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se debatió, como se verá, sobre el objetivo y los valores del mismo, la legalidad de la propuesta estadounidense, de su acción final – la guerra e invasión de Iraq - y de la falta de respuesta del Consejo y, en relación con ésta, sobre la efectividad o no de dicho órgano.

Por último, el esquema metodológico exige definir con claridad el fenómeno a estudiar: si bien éste es claramente la construcción de la imagen social de legitimidad de las OII, hay que recordar que ya se ha avanzado en esta investigación que ésta se construye fundamentalmente mediante la observación, por parte de los actores legitimantes (Estado y sociedad civil) de los criterios objetivos que describen el comportamiento de la institución. De esta manera, el estudio de caso se realizará en base al esquema metodológico presentado que se resume, para este caso, en el gráfico 7.1.

Así, en primer lugar, se realizará un análisis en profundidad de la propia organización objeto de examen, las Naciones Unidas, y concretamente de los criterios objetivos que representan su comportamiento y que, en definitiva, suponen el aspecto material de la investigación. Son aquellos aspectos sobre los que los agentes legitimantes trabajan, opinan y debaten. De esta forma, se procederá a una descomposición por niveles de

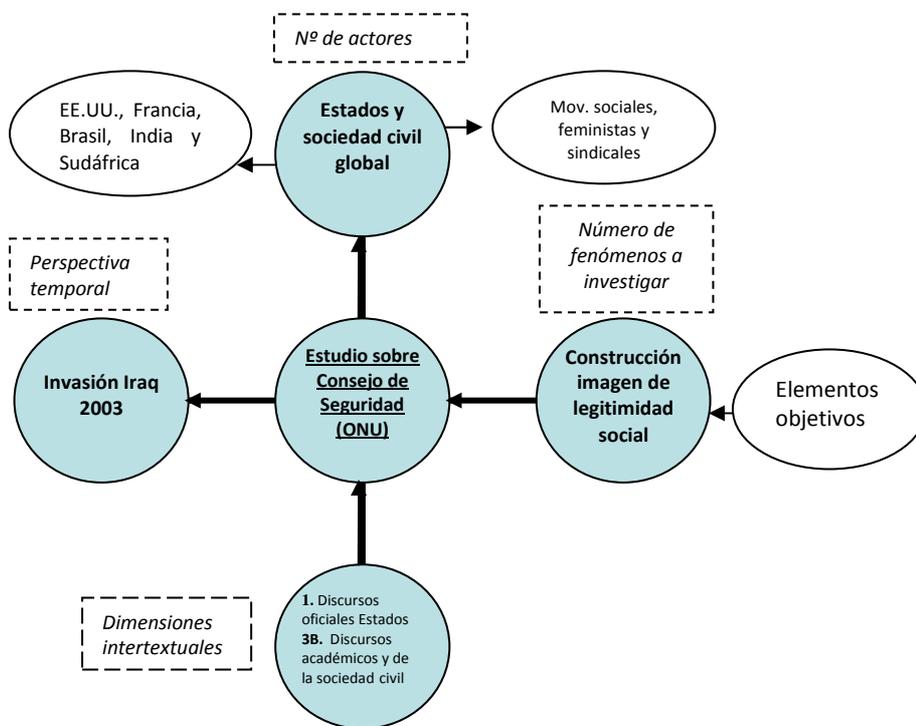
<sup>5</sup> *Ibidem*, p.17.

<sup>6</sup> Washington Post, 7 marzo 2003, <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A54226-2003Mar6?language=printer>, (junio 2009)

los criterios objetivos<sup>7</sup>, con el fin de conocer con exactitud el objetivo del estudio de los discursos.

Ahora bien, y habida cuenta que esta aproximación empírica se centrará en la labor del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, si bien los valores morales no tienen distinción, sí ocurre esto con el procedimiento legal y la efectividad y, por ello, se estudiarán los del Consejo. En segundo lugar, se realizará un estudio sintético del escenario temporal elegido definido por un evento histórico relevante que provoque gran debate público: la invasión de Iraq en 2003. En tercer lugar, y ya en el capítulo VIII de este trabajo, se analizarán los discursos de los actores (Yos) elegidos, tanto los oficiales como los civiles, que conformarán la imagen de la legitimidad social de la ONU en el ámbito de su comunidad política.

Gráfico 7.1

DISEÑO DEL ESTUDIO EMPÍRICO DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ONU<sup>8</sup>

<sup>7</sup> T. Diez, M. Jachtenfunchs, y S. Jung,, "Which Europe? Conflicting models of a legitimate European political order", *European Journal of International Relations*, vol.4, n°4, 1998, p. 413.

<sup>8</sup> Fuente: Fuente: Elaboración propia que desarrolla la propuesta de L Hansen, *op. cit.*, p. 75 aplicándola a la noción de legitimidad social.

## I. LOS VALORES MORALES

La consideración de las Naciones Unidas como una Organización internacional de corte universal y general hace que la labor de identificación de los valores morales sea extremadamente delicada en razón de su facultad para abarcar diversos temas y estar compuesta por la totalidad de los Estados actuales. De hecho, la ambigüedad buscada, la indefinición y vaguedad respecto a sus propósitos es considerada por algunos autores como un signo de su carácter político.<sup>9</sup>

Sin embargo, la pretensión de identificar los valores morales de las Naciones Unidas no es caprichosa puesto que de éstos dependen, en primer lugar, la relación con la estructura legal de la institución y, en segundo lugar, el estudio de la efectividad de la actividad de la organización. De esta forma, y pese a los problemas que esta labor pueda provocar, es necesario lograr una aproximación lo más cercana a la realidad, respecto a qué objetivos tiene la ONU y bajo qué principios los pondrá en práctica, utilizando el sistema de subniveles explicitado en el marco operativo y que ofrecerá un cuadro de concreción de los elementos a buscar en el análisis discursivo.

Las aproximaciones a las Naciones Unidas serán diferentes en función de la perspectiva teórica con la que se aborde la cuestión. Así, la Escuela Inglesa observa el mundo como una sociedad internacional que comparte los valores y normas reflejadas por la ONU<sup>10</sup>, visión que no sólo certifica la existencia de estos valores concretos, sino que los estructura como eje de las relaciones internacionales. Para otras teorías que se acercan a las relaciones internacionales como concepto global, las Naciones Unidas tienen la capacidad de crear nuevos actores, intereses, y tareas internacionales (incluyendo en estas innovaciones conceptos como seguridad humana y buen gobierno, nuevos actores como *peacekeeper* u observador de derechos humanos y una ampliación del concepto de desarrollo que incluye dimensiones de población, ambientales, humanas, etc.).<sup>11</sup> En este sentido, la ONU habría jugado un papel clave a la hora de desarrollar ideas y conceptos

---

<sup>9</sup> B. Conforti, *The Law and Practice of the United Nations*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 7.

<sup>10</sup> M. Barnett, y M. Finnemore, "Political approaches" en T.G. Weiss, y S. Daws, (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p.47.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p.49 y también en R. Jolly, L. Emmerij, y T.G. Weiss, *El poder de las ideas*, Madrid, Libros de la Catarata, 2007, p. 63.

“convertidos ya en parte de nuestra definición del ser humano”<sup>12</sup>. Para el constructivismo, en cambio, la ONU afecta al mundo interdependiente creando normas y leyes puesto que tiene autonomía respecto a los Estados.<sup>13</sup> Esta última apreciación es coherente con la línea aquí marcada que considera que los valores en los que se basa una organización afectan a las normas y a las prácticas de la misma, siendo este elemento el más importante para la consideración de la legitimidad de ésta dentro de la comunidad política en la que se incarna. En definitiva, más allá del ángulo teórico con el que se produzca la aproximación a los valores de Naciones Unidas, no cabe dudar de su fuerza e importancia, tanto es así que se considera a la ONU parte legitimadora en sí misma del sistema internacional<sup>14</sup> y fuente de valores morales con capacidad de transcendencia al exterior de la propia organización y su comunidad.

La búsqueda de los valores morales de las Naciones Unidas y, de forma diferenciada, de los objetivos sociales y los principios que los conforman, debe realizarse desde una lectura atenta de los textos jurídicos de la propia organización y de la opinión expresada por los especialistas. Respecto a los textos legales, es evidente que el centro de la atención debe ponerse en la Carta fundacional, pero también en dos resoluciones posteriores que sirvieron para interpretar el texto original y ampliar su contenido. Estas resoluciones de la Asamblea General son la 2625 (XXV)<sup>15</sup>, relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y la resolución 50/6<sup>16</sup>, que contiene la Declaración de la Asamblea General con motivo del cincuentenario de las Naciones Unidas.

#### A. *Los objetivos sociales de las Naciones Unidas*

Los objetivos sociales de las Naciones Unidas están descritos en el primer artículo de la Carta. Bajo la denominación de propósitos son, en base a la clasificación realizada por G. Garzón Clariana y J. Cardona Llorens<sup>17</sup>, en

<sup>12</sup> S. Tharoor, S., “Prologo” en R. Jolly, L. Emmerij, y T.G. Weiss, *El poder de las ideas*, Madrid, Libros de la Catarata, 2007, p.14.

<sup>13</sup> M. Barnett y M. Finnemore, *op. cit.*, p.50.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p.51.

<sup>15</sup> Resolución de la Asamblea General 2625 (XXV) aprobada el 24 de octubre de 1970.

<sup>16</sup> A/ RES/50/6 aprobada el 9 de noviembre de 1995.

<sup>17</sup> G. Garzón, y J. Cardona, “Los propósitos y los principios de las Naciones Unidas” en M. Díez de Velasco, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 14ª ed., 2007, p. 162.

primer lugar “mantener la paz y la seguridad internacionales tomando medidas para prevenir y eliminar amenazas a la paz”; en segundo lugar, “fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”; en tercer lugar, “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto de los DDHH y las libertades fundamentales”; y, en último lugar, “servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones para lograr estos objetivos.”

De esta manera, el mantenimiento de la paz es el propósito fundamental junto con otros dos, el desarrollo económico y social y la protección a los DDHH. Estos dos últimos pueden considerarse, bien propósitos igualmente importantes respecto al primero, bien soluciones que prevengan conflictos y, por lo tanto, con un cierto carácter secundario. Queda claro que la paz y la seguridad, en un inicio, son la razón de ser la organización<sup>18</sup>, sin que esto suponga que esta primacía se mantenga en el tiempo.

En cualquier caso, los propósitos son “los grandes objetivos de Naciones Unidas”<sup>19</sup> y la herramienta clave para la individualización de las competencias de la institución. Sin embargo, la clasificación de estos objetivos no es pacífica y son variadas las respuestas dadas a esta cuestión. Garzón Clariana y Cardona Llorens subrayan que estos objetivos vendrían presentados con una estructura jerárquica y, por lo tanto, la importancia de cada objetivo citado no sería equivalente. Para estos autores<sup>20</sup>, el artículo 1 párrafo 1 de la Carta, que se refiere al propósito de mantener la paz y la seguridad internacional, es el objetivo primordial utilizando los otros objetivos como posibles vía para la realización de ese objetivo primario: mediante la acción en caso de crisis (segunda parte del párrafo primero) o mediante las relaciones políticas pacíficas de sus miembros y trabajando sobre las condiciones de vida de las poblaciones (párrafos 2 y 3 del artículo

---

<sup>18</sup> T.G. Weiss, y S. Daws, “World Politics. Continuity and change since 1945” en T.G. Weiss, y S. Daws, (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p.25.

<sup>19</sup> Garzón, G. y Cardona, J., *op. cit.*, p. 160.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 163 y en este sentido también S.B. Gareis, y J. Varwick, J., *The United Nations*, Norfolk, Palgrave Macmillan, 2005, p. 17.

de la Carta). El objetivo principal, “la acción coyuntural de pacificación”<sup>21</sup>, tendría una doble vertiente incluyendo la seguridad colectiva y el arreglo pacífico de las controversias. Para Gareis y Varwick, la relación entre los objetivos es de contenido puesto que consideran que la utilización del término paz en la Carta se refiere a la visión más amplia de *paz positiva* (en contraposición con la noción de paz negativa o simple ausencia de guerra) incluyendo las condiciones para una vida digna, respeto a los derechos humanos y paz social.<sup>22</sup>

Respecto al segundo propósito de la Carta, tiene como referencia la adopción de medidas para fomentar las relaciones de amistad, y destacan de estas medidas, el principio de igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos (art. 1.2).<sup>23</sup> Ahora bien, parece que este propósito tiene como objetivo fundamental la regulación de las relaciones entre Estados de forma pacífica y ordenada y, supone, de alguna manera, una afirmación de la validez del Derecho internacional tanto previo a la organización como posterior.

El tercer objetivo es definido por Garzón y Cardona como el de “cooperación para el progreso”<sup>24</sup>, pues consiste en una serie de materias que sirven para mejorar el bienestar de la población (incluyendo materias económicas, sociales, culturales, humanitarias, etc.), derechos humanos y libertades públicas (art. 1.3). Sin embargo, para estos autores, en el momento de la firma de la Carta no se contemplaba un trasvase competencial respecto a estas materias sino que, a lo sumo, se planteaba una coordinación internacional que ayudase a mantener “relaciones pacíficas entre las naciones” (art. 55).

El cuarto objetivo tiene un carácter instrumental porque supone la estructuración de la organización al servicio de los propósitos anteriores. Así lo ha consolidado el Tribunal Internacional de Justicia en diferentes dictámenes donde afirma que “la Carta no se ha limitado a hacer simplemente de la Organización creada por ella un centro en el que se armonizaran los esfuerzos de las naciones hacia los fines comunes definidos

---

<sup>21</sup> G. Garzón, y J. Cardona, *op. cit.*, p. 163.

<sup>22</sup> S.B. Gareis, y J. Varwick, *op. cit.*, p. 18.

<sup>23</sup> G. Garzón, y J. Cardona, *op. cit.*, pp. 164-165.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 165.

por ella”<sup>25</sup> sino que “le ha dado órganos, le ha asignado una misión propia”<sup>26</sup>.

En paralelo a la Carta, la Resolución 50/6 con motivo del cincuentenario de la organización, realiza una serie de consideraciones sobre paz, desarrollo igualdad, justicia en las que se desarrollan los principales objetivos de la institución, incluyendo dentro de éstos aspectos como la consolidación de “un entorno económico internacional dinámico, vigoroso, libre y equitativo”<sup>27</sup>.

Sin embargo, la clasificación jerárquica no es compartida por otros autores, como Weiss y Daws, que argumentan que si bien la supremacía de la defensa de la paz y la seguridad internacional fue clave en el momento de la creación de la organización, tras el proceso descolonizador esta primacía ha sido sustituida por la promoción del desarrollo social y económico<sup>28</sup>. Una visión aún más crítica sería la de Conforti que, subrayando la vaguedad de la literalidad de las disposiciones legales, considera que es más sencillo realizar una enumeración en negativo, respecto a las materias para las que no es competente la organización y que se resumen en aquellas “esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”<sup>29</sup>. Sin reparos en no separar objetivos y principios, los únicos límites que observa respecto a las funciones de Naciones Unidas serían el límite *rationae personae* y el límite *rationae materiae*. Sin embargo, reconoce que este límite material también ha sido superado por la práctica de la ONU que interviene en situaciones injuriosas respecto a la dignidad humana más allá de este principio.<sup>30</sup>

En definitiva, y más allá del debate respecto a la jerarquía de objetivos, cuya clasificación no es objeto directo de esta investigación, parece claro que, en aras a continuar con un proceso analítico, se pueden identificar tres grandes líneas estratégicas, subniveles del nivel “objetivos”, de la organización: la estipulada en el art. 1.2 respecto al mantenimiento de la paz y seguridad internacional y las estipuladas en el art. 1.3 respecto al respeto a los derechos humanos, y el fomento del desarrollo social, económico y cultural.

<sup>25</sup> CIJ Recueil, 1949, p. 178.

<sup>26</sup> CIJ Recueil, 1971, p. 53.

<sup>27</sup> A/RES/50/6, 9 de noviembre de 1995, p. 3.

<sup>28</sup> T.G. Weiss, y S. Daws, *op. cit.*, p. 31.

<sup>29</sup> Carta de las Naciones Unidas, art. 2.7.

<sup>30</sup> B. Conforti, *op. cit.*, pp. 125-142.

### B. Los principios de las Naciones Unidas

Las normas jurídicas básicas por las que se rige una Organización internacional están reguladas, en primer lugar, en su tratado constitutivo aunque puedan aparecer también de forma tácita con las interpretaciones académicas o judiciales y como resultado de los propios comportamientos de la institución. En la Carta de Naciones Unidas estas normas reguladoras del comportamiento se han llamado principios y viene explicitados en el art. 2, considerándose como una disposición constitucional de la Carta.<sup>31</sup> Para Garzón y Cardona “son la pauta de conducta a los que debe ajustarse la organización y los miembros”<sup>32</sup>.

En la búsqueda de los principios rectores de la actividad de la institución es preciso, en opinión de algunos autores<sup>33</sup>, diferenciar entre aquellos explicitados en el artículo segundo de la Carta<sup>34</sup> y aquellos que no lo están. Así, utilizando la enumeración realizada por aquellos<sup>35</sup>, entre los primeros están:

1.- El principio de igualdad soberana de los Estados. Esto supone, por una parte, igualdad ante la norma internacional, que están considerados “por igual miembros de la comunidad internacional”<sup>36</sup> y que este derecho comprenda un amplio número de significados<sup>37</sup>.

2.- El principio de buena fe, reconocido expresamente en el articulado de la Carta (art. 2.2) y que, además, es uno de los principios generales del Derecho Internacional<sup>38</sup>. Este principio se resume en la obligación de cumplir las obligaciones contraídas, en virtud de la Carta, de los principios generales del Derecho y de las normas desarrolladoras de éstos y de los acuerdos firmados.<sup>39</sup>

<sup>31</sup> S.B. Gareis, y J. Varwick, *op. cit.*, p. 21.

<sup>32</sup> G. Garzón, y J. Cardona, J., *op. cit.*, p. 160.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 176.

<sup>34</sup> Carta de las Naciones Unidas, art. 2.

<sup>35</sup> G. Garzón, y J. Cardona, *op. cit.*, pp. 167-185.

<sup>36</sup> Resolución 2625 (XXV), p. 132.

<sup>37</sup> Por una parte, la igualdad jurídica, la igualdad soberana, el respeto a la personalidad de otros Estados, su integridad territorial y su independencia política, la defensa de la libertad de cada Estado para elegir su sistema político y económico, y la obligación de comportarse de buena fe y en paz con otros Estados; y, por otra parte, que no haya transferencia de soberanía a la organización

<sup>38</sup> *CIJ Recueil*, 1974, p. 473.

<sup>39</sup> Resolución 2625 (XXV), *op. cit.*, p. 132.

3.- El principio de arreglo pacífico de controversias. Esta obligación tiene, tal y como aclara la resolución 2625, una doble vertiente: por un lado, obligación de hacer, llegar a acuerdos, y por otro, de no hacer, agravar el conflicto poniendo en peligro la paz.

4.- El principio de prohibición de amenaza o uso de fuerza. Se trata de una limitación dirigida a Estados y OII, no a pueblos. Concretamente, es un límite dirigido a fuerza armada incluida la amenaza de su utilización y siendo especialmente graves las agresiones. La resolución 2625 añadió que cualquier invasión es ilegítima y la adquisición territorial nula. La excepción al principio es la legítima defensa y la autorización por parte del Consejo de Seguridad en virtud lo expuesto en el Capítulo VII de la Carta.

5.- El principio de la asistencia a las Naciones Unidas. Consiste en el deber de los miembros de ayudar a la organización en las acciones acordes a la Carta y en la prohibición de cooperar con un Estado contra el que la UN esté aplicando medidas coercitivas o preventivas.

6.- El principio de autoridad de Naciones Unidas sobre los Estados no miembros. Es un presupuesto invocado expresamente en el art. 2.6 de la Carta por el que se otorga a la ONU la responsabilidad de que todos se comporten de acuerdo a la protección de la paz internacional. Este supuesto implica, según algunos autores, la superioridad normativa de la organización respecto de aquellos que no son miembros.

7.- El principio de excepción de la jurisdicción interna. Es un principio rector de la actividad de la misma y tenía como objetivo marcar el hecho de que existen materias en las que la ONU no puede actuar por ser de competencia exclusiva de los Estados. En cualquier caso, y no sólo por la vaguedad del principio, es generalmente reconocido que el ámbito competencial de la organización es evolutivo por lo que no existe un listado cerrado de competencias.

Respecto a los principios no explicitados en la Carta, están formulados en la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea o bien han sido identificados a partir de la práctica de la organización. Así, se incluyen:

1.- El principio de no intervención. La intervención se entiende como el empleo de una coacción capaz de limitar el ejercicio de los derechos soberanos de un Estado. Esta disposición, en palabras de la CIJ, es de obligado cumplimiento: "El pretendido derecho de intervención... no puede... tener lugar alguno en el Derecho internacional"<sup>40</sup>. Sin embargo,

---

<sup>40</sup> *CIJ Recueil*, 1949, p. 9.

como se verá, la práctica internacional ha instaurado las autorizaciones de intervención por parte del Consejo para casos concretos.

2.- El principio de cooperación pacífica entre Estados. Esta norma instaura una obligación de cooperación multilateral, con el objetivo primero de mantener la paz y la seguridad, pero también asegurar el respeto a los derechos humanos y políticos.

3.- El principio de igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos: Esta norma incluye a todos los pueblos y no sólo a los coloniales. Supone el derecho de éstos a establecerse como Estado, integrarse en otro y elegir, en definitiva, la condición política que deseen. Los Estados tienen pues el deber de respetar este derecho.

4.- El respeto de los derechos humanos: finalizado ya el debate sobre si nos referimos a los civiles y políticos o a los económicos, sociales y culturales<sup>41</sup>, su protección se considera un principio universal y, por tanto, debe incluirse entre los principios básicos de la ONU. Por lo que respecta a esta investigación, parece más relevante su inclusión como uno de los tres objetivos principales de la institución, opción que tiene la potencialidad de permitir un proceso de rendición de cuentas más adecuado.

Para Garzón y Cardona,<sup>42</sup> existirían además una serie de valores moduladores de los principios, valores que la comunidad va asumiendo: protección del medio ambiente, la democracia y la economía de mercado. Respecto a la protección del medio ambiente, ésta habría que considerarla como la limitación, desde la responsabilidad, que tienen los Estados a la hora de planear libremente sus políticas económicas y de desarrollo. Más allá de su aspecto ético respecto a la generaciones venideras, es una obligación jurídica dado que es parte del Derecho Internacional tal y como afirmó la Corte Internacional de Justicia: "la obligación general que tiene los Estados de velar por que... respeten el medio ambiente.....forma parte del conjunto de reglas el derecho internacional del medio ambiente"<sup>43</sup>. Ahora, si la obligación de respetar la dimensión medioambiental de las políticas públicas se ha ido consolidando como principio rector, la dimensión democrática y respecto a la libertad de mercado no han pasado de la retórica.

---

<sup>41</sup> Con la victoria de las tesis que los circunscriben a los civiles y políticos

<sup>42</sup> G. Garzón, y J. Cardona, *op. cit.*, p. 186.

<sup>43</sup> *CIJ Recueil*, 1996, p. 242.

Por otra parte, los principios de Naciones Unidas han sufrido una doble ampliación vertical y horizontal<sup>44</sup>: vertical, por haber aumentado su importancia hasta convertirse en principios rectores de las relaciones internacionales; horizontal, porque han ido ampliándose al tiempo que evolucionaba la comunidad internacional y sus valores. En este sentido, las resoluciones principales de la Asamblea General, fundamentalmente la resolución 2625 (XXV) y la resolución 50/6 han desempeñado un papel fundamental.

La Carta, sin embargo, no se limita sólo a los principios expresados en su parte dispositiva y articulada, ni siquiera a aquéllos que lo han sido posteriormente por resoluciones de la Asamblea. Según la CIJ, “el Preámbulo de la Carta de Naciones Unidas constituye la base moral y política de las disposiciones jurídicas que se enumeran a continuación”<sup>45</sup>. Así, se convierte en instrumento de interpretación de las disposiciones de la Carta<sup>46</sup> y en fuente de derecho y de valores morales en sí mismo.

De forma general, hay que reconocer que los principios citados difieren en cuanto a contenido e importancia conviviendo principios generales del Derecho y valores concretos de las Naciones Unidas. Siendo el objetivo de esta investigación utilizar los valores morales para su posterior comprobación respecto a su extensión entre los Estados y la sociedad civil, es necesario concretar y buscar la especificidad de la organización. De ahí el proceso ya concluido de la estratificación por niveles. El nivel superior era el criterio de valores morales, el nivel inferior siguiente, los principios y el subnivel subsiguiente, cada uno de los principios enumerados. El proceso de concreción pretende eliminar toda parte que pueda desviar la atención en el análisis de los discursos del objeto central de investigación, la percepción social de la legitimidad de la OII.

Así, no poseen especial relevancia para este estudio, el respeto al principio de la buena fe por ser parte de los principios generales del Derecho internacional y estar en buena medida analizado en el siguiente punto de esta investigación; la excepción de la jurisdicción interna, estrechamente relacionada con la soberanía y sus excepciones; la autoridad de las Naciones Unidas sobre los países no miembros por haber perdido actualidad; y la obligación de cooperar con las Naciones Unidas, habida cuenta que no es en

<sup>44</sup> G. Garzón, y J. Cardona, *op. cit.*, p. 161.

<sup>45</sup> *CIJ Recueil*, 1966, p. 34 párrafo 50.

<sup>46</sup> S.B. Gareis, y J. Varwick, *op. cit.*, p. 18.

puridad ni un objetivo ni un principio de la organización en sí misma sino de sus Estados miembros y el respeto a los derechos humanos, ya incluido en el subnivel de objetivos.

De esta manera, los principales principios de las Naciones Unidas, ejes morales que deberán estructurar el cumplimiento de los objetivos, son tres. Por un lado, y de forma principal, el principio de ausencia de guerra en las relaciones internacionales. Este valor moral incluye los principios antes citados de arreglo pacífico de las controversias, prohibición de amenaza o uso de la fuerza, principio de no intervención y cooperación pacífica entre Estados. Unificados en torno al valor moral común de no utilizar la guerra como instrumento de las relaciones interestatales estos principios son el verdadero eje ético de la organización.

Paralelamente, el segundo valor común es el de igualdad, incluyendo los principios de igualdad soberana de los Estados, igualdad de derechos de los pueblos y derecho de éstos a la autodeterminación. Todos estos principios se basan en la idea de que los Estados deben ser iguales ante la ley internacional y en sus relaciones, principio surgido del sistema westfaliano de Estados consolidado definitivamente por las Naciones Unidas.

En tercer lugar, y como ya se ha adelantado, el deber de incluir una visión respetuosa con la conservación del medio, se ha ido convirtiendo en un principio básico de la actividad de las Naciones Unidas demostrando así la organización su capacidad de evolución. Si bien este principio no ha sido aún desarrollado en su plenitud y es objeto de controversia entre la doctrina, la rotunda inclusión entre los mismo por la CIJ obliga a su inclusión en este apartado. Dicho esto, y como se verá en el análisis subjetivo de la legitimidad de la ONU en el capítulo VIII, no parece interiorizado aún entre los actores puesto que no hacen referencia a él en sus discursos.

### *C. La relación entre los objetivos sociales y los principios*

La percepción de relación estrecha entre objetivos sociales y los principios es clave a la hora de estudiar la legitimidad social de una organización. Una impresión de incongruencia entre ambos sólo podría llevar a una crisis de confianza respecto al funcionamiento y los objetivos de una organización.

Una vez seleccionados los grandes bloques de principios y objetivos parece necesario subrayar que existe una relación directa entre el objetivo inicial de la organización, mantener la paz y la seguridad internacional, con el principio de ausencia de guerra en las relaciones internacionales. Parece lógico que la institución, en sus textos fundacionales, y habida cuenta de la importancia que le otorgaba a este objetivo, organizase su estructura moral en motivos relacionados con la ausencia de violencia. Ahora, este objetivo no contradice en absoluto a ninguno de los otros dos grandes ejes morales de la ONU, la igualdad y, de forma mucho menos relevante, la protección del medio ambiente.

Respecto al objetivo más social, el fomento del desarrollo económico, político y social, parece claro que, pese a su desarrollo más tardío en la organización, ha tomado gran impulso en las últimas décadas uniéndolo además con el otro gran objetivo, la protección de los derechos humanos. La visión global del desarrollo, caracterizado en el concepto de desarrollo humano<sup>47</sup>, supone la aproximación de ambos conceptos. La conexión de estos objetivos con la protección del medio ambiente es evidente así como la relación, tal vez más lateral, con los otros dos.

Sin embargo, esta otra relación existe y está siendo estudiada en profundidad. Si las relaciones pacíficas entre Estados son, a fin de cuentas, un tema de seguridad, no podemos ocultar que tanto los principios como los objetivos de Naciones Unidas se estructuran en torno a este tema. Así, el concepto de seguridad humana<sup>48</sup> ha logrado iniciar un debate sobre si es un objetivo “la libertad respecto al temor (*freedom for fear*) o la libertad frente a la necesidad (*freedom from want*)”<sup>49</sup>. Este último concepto supone unir tanto los objetivos de seguridad entendidos desde la ausencia de violencia y respeto a los derechos humanos sociales y políticos como el desarrollo económico, social y político y los derechos humanos económicos y sociales.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> PNUD, “Definición y medición del Desarrollo Humano” en PNUD, *Informe Mundial de Desarrollo Humano 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990, p. 33.

<sup>48</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano. Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, Oxford University Press, Nueva York, 1994.

<sup>49</sup> C. García, y A. Rodrigo, “La necesidad de redefinir la seguridad: seguridad humana, seguridad colectiva y derecho internacional” en C. García, y A. Rodrigo, (eds.), *La Seguridad Comprometida-Nuevos Desafíos, Amenazas y Conflictos Armados*, Madrid, Editorial Tecnos, 2008, p. 208.

<sup>50</sup> No se ha incluido en este punto la referencia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados en la llamada Cumbre del Milenio en la ONU en 2000 puesto que, pese a ser objetivos concretos y cuantificables, no ha llegado aún el momento de realizar el proceso de rendición de cuentas, que se hará en 2015 y que deberá además recaer principalmente en los

Así, se comprueba que, en principio y sobre el papel, no existe una contradicción aparente entre objetivos y principios (ver tabla 7.1) observándose incluso una cierta capacidad de converger.

No existe, por tanto, una contradicción objetiva entre los principios y los objetivos, y será necesario comprobar cómo los actores legitimantes observan e interpretan el desarrollo de todos ellos, si consideran que se cumplen y si se adecuan a sus propios valores morales.

Tabla 7.1: LOS VALORES MORALES DE LA ONU<sup>51</sup>

	ENUMERACIÓN	SI	NO
<b>PRINCIPIOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de guerra en las relaciones internacionales</li> <li>• Igualdad</li> <li>• Respeto al medio ambiente</li> </ul>		
<b>OBJETIVOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimiento de la paz y seguridad internacional               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Protección DDHH</li> <li>○ Desarrollo económico, social y político.</li> </ul> </li> </ul>		
<b>RELACIÓN COHERENTE ENTRE AMBOS</b>		SI	

## II. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

La identificación del comportamiento esperado respecto del principio de legalidad supone, en este caso de estudio y en los siguientes, la enumeración del orden jurídico y reglamentario sobre el que se sustenta la actividad de la organización. En el caso de las Naciones Unidas, y habida cuenta que este estudio se centra en unos de sus órganos principales, el Consejo de Seguridad, será sobre este órgano sobre el que se trabajará. El estudio de este criterio objetivo se puede dividir, como el anterior, en varios subniveles.

Estados y no en las Naciones Unidas en sí mismas. Ver, I. Soletto, (coord.), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una responsabilidad compartida*, Madrid, Siglo XXI, 2006.

<sup>51</sup> Fuente: elaboración propia

Por una parte, aquellos apartados referidos al justo título o acto jurídico por el que la organización es dotada de poder. En el caso que nos ocupa, parece claro que esta fuente de autoridad legal fue dirigida al conjunto de la Organización internacional estudiada, la ONU, más que al Consejo de Seguridad. Se analizará, por tanto, si existe dicha autoridad y aquello que de ella resulta, la capacidad normativa como siguiente subnivel. En este caso habrá que diferenciar entre aquella que es vinculante o aquella que simplemente tiene carácter recominatorio. Otro subnivel se referirá al respeto al procedimiento, entendido como cumplimiento del ordenamiento interno de la institución. En este sentido, se deberá observar el procedimiento previsto para adoptar decisiones, la existencia o no de un tribunal administrativo interno, etc. Se procederá a la búsqueda de un mecanismo de solución de diferencias entre los miembros e, incluso, y por último, a la posibilidad normativamente prevista de que la sociedad civil participe en las instituciones internacionales.

#### A. *La base jurídica*

La Organización de las Naciones Unidas es el mejor ejemplo de OII universal puesto que la práctica totalidad de los Estados existentes forman parte de ella; es una institución de vigencia indefinida y su nacimiento procede de su tratado constitutivo<sup>52</sup>, la Carta de las Naciones Unidas firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945<sup>53</sup>. Asimismo, la sujeción de los órganos de las Naciones Unidas al principio de legalidad viene definido en la propia Carta<sup>54</sup> cuando estipula que los medios por los que trabajará para lograr sus fines se estructurarán “de conformidad con los principios de justicia y del derecho internacional”. La sujeción al Derecho internacional se deduce de la naturaleza particular del sistema legal de la organización, diferente al de los Estados nacionales.<sup>55</sup>

Así, el criterio respecto al justo título que se mencionaba como básico del principio de legalidad, suponiendo la efectividad de la capacidad de un sujeto de actuar con consecuencias jurídicas en el ejercicio de sus funciones, se estructura en torno del propio tratado constitutivo.

---

<sup>52</sup>M. Díez de Velasco, “La Organización de las Naciones Unidas” en M. Díez de Velasco (ed.), *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 14ª ed., 2007, p. 149.

<sup>53</sup> Entró en vigor el 24 de octubre del mismo año en aplicación del artículo 110.3.

<sup>54</sup> Art. 1.1 de la Carta de las Naciones Unidas

<sup>55</sup> B. Conforti, *op. cit.*, p. 302.

La capacidad jurídica de actuar con consecuencias jurídicas del Consejo de Seguridad deriva, lógicamente, del tratado que creó la propia organización. Así, el art. 7.1 de la Carta establece los seis órganos principales de la organización: Asamblea General (AG), Consejo Económico y Social (ECOSOC), Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia (CIJ), la Secretaría y el propio Consejo de Seguridad (C.S.). De estos, sólo la CIJ y la Secretaría están formadas por miembros independientes siendo los otros órganos de eminente carácter político<sup>56</sup>. El Capítulo V regula la composición, funciones y poderes del C.S. y constituye la base jurídica de su actividad.<sup>57</sup>

Respecto a la estructura de la organización, se puede decir que la Carta no cerró esta cuestión sino que se limitó a diseñar las líneas maestras.<sup>58</sup> Así, y respecto al criterio competencial, tres de los órganos principales son autónomos e independientes de otros en el ejercicio de sus funciones: la Asamblea General, la Corte Internacional de Justicia y el Consejo de Seguridad. Los otros tres son de "autonomía dudosa"<sup>59</sup> puesto que la responsabilidad última descansa bien en la AG bien en el Consejo.

#### B. *La capacidad normativa del Consejo de Seguridad*

Como se ha dicho ya, como elemento de desarrollo de la cualidad de justo título que definirá su ajuste al principio de legalidad es preciso conocer la capacidad normativa de dicho órgano. Así, el C.S. dispone de capacidad para dictar normas que afecten a Estados miembros. Ésta se puede dividir en la capacidad normativa vinculante y la capacidad normativa recomendatoria.

Respecto a las resoluciones de carácter vinculante, se puede afirmar que el C.S. dispone de esta competencia cuando califica una situación internacional como amenaza a la paz y seguridad, cuando implementa medidas que aseguren la ejecución de lo previsto por él mismo, cuando utiliza a las OII regionales para imponer medidas coercitivas, en el caso de

<sup>56</sup> S.B. Gareis, y J. Varwick, *op. cit.*, p. 18.

<sup>57</sup> La Carta además, diferencia los procedimientos internos de cada uno de los órganos principales, permitiéndoles crear sus propios órganos subsidiarios<sup>57</sup> para cumplimentar su labor existiendo hoy en día cientos de ellos, organizados de manera diferente, exhibiendo particularidades en el terreno de su configuración, grado de independencia, y sus medios de financiación

<sup>58</sup> M. Díez de Velasco, *op. cit.*, p. 204.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 205.

establecimiento de planes de regulación sobre armamento en ocasión de la creación de organismos subsidiarios, etc.<sup>60</sup> Asimismo, la CIJ interpretó en 1971 que la capacidad normativa vinculante del C.S. se extiende más allá del propio Capítulo VII<sup>61</sup>. En definitiva, el CS es el único órgano de las ONU cuyas resoluciones son obligatorias para los Estados miembros llegando a afectar a las competencias propias de los Estados soberanos.<sup>62</sup> Sin embargo, y pese a que es frecuente que se hable de la capacidad sancionadora del CS, habría que hacer una matización ya que, como afirma Ripol, las medidas previstas en el Capítulo VII de la Carta, obligatorias y vinculantes para los Estados, son decisiones políticas, con un carácter “coercitivo-policial”, ejecutadas por un órgano con margen para valorar la oportunidad y las medidas que se adoptarán, con libertad, en definitiva, para decidir si actúa, cómo y cuando.<sup>63</sup>

Por lo que respecta a su capacidad normativa recomendatoria, agruparíamos en este apartado, siguiendo la propuesta de Diez de Velasco, competencias como la investigación sobre controversias internacionales, las recomendaciones para que se ejecuten las decisiones de la CIJ y competencias concurrentes con la Asamblea General tales como informar sobre nuevos miembros o expulsión de alguno o respecto a la renovación de la persona encargada de la Secretaría de la organización.<sup>64</sup> Se puede concluir así que las capacidades normativas del C.S. de Naciones Unidas son completas, abarcan la mayoría de posibilidades que un órgano político puede adoptar en el cumplimiento de sus funciones. En cualquier caso, las resoluciones del Consejo se cumplan o no, son objeto de debate, negociación y reclamación<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 210.

<sup>61</sup> *CIJ Recueil*, 1971.

<sup>62</sup> L. Fasulo, *An Insider's guide to the UN*, New Haven, Yale University Press, 2009, p. 38.

<sup>63</sup> S. Ripol, *El desarrollo de la potestad sancionadora del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Oñati, IVAP, 2003, pp. 66-67.

<sup>64</sup> M. Diez de Velasco, *op. cit.*, pp. 209-210.

<sup>65</sup> E.C. Luck, *UN Security Council. Practice and Promise*, Oxon, Routledge, 2006, p. 4.

C. *El procedimiento de adopción de decisiones del Consejo de Seguridad*

Analizados los dos primeros subniveles de este criterio de legalidad, es el momento de describir el apartado relativo a los procedimientos del órgano cuya legitimidad social se va a investigar, el Consejo de Seguridad. Como se ha dicho ya, el criterio objetivo respecto al principio de legalidad se estructura en la impresión subjetiva de justificación de justo título para ejercer las funciones y, desde un punto de vista más weberiano, en la concordancia entre el comportamiento y el procedimiento previsto. Así, es necesario conocer cómo está previsto que se comporte el Consejo de Seguridad, cómo adopta las decisiones y bajo que régimen éstas pasan por un filtro de legalidad.

El C.S. es, sin lugar a dudas, un órgano que ha dispuesto de un nivel de autoridad única en la gobernanza intergubernamental, aceptada por todos los miembros de ésta y cuyas peculiaridades dan lugar a debates internacionales como símbolo de lo positivo y lo negativo del sistema internacional.<sup>66</sup> Claro está, siendo el Consejo el eje del estudio de la percepción sobre su legitimidad y siendo asimismo un órgano de una organización mayor, la lógica de la investigación impedirá que le aislemos totalmente de su institución matriz.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se compone de quince miembros<sup>67</sup>, cinco de los cuales tienen carácter permanente, EE. UU, Francia, China, Rusia y Gran Bretaña. Los otros diez miembros no permanentes rotan cada dos años y se reparten, tras la resolución 1991 (XVIII) de la AG de 1963 siguiendo criterios geográficos y por su contribución al mantenimiento de la paz<sup>68</sup>. El C.S. funciona de manera permanente, realiza reuniones periódicas y puede tener en cualquier momento sesiones de urgencia. Su misión principal es “mantener la paz y la seguridad internacionales”<sup>69</sup>. Si bien este órgano no ha cambiado prácticamente nada desde su fundación, ha debido adaptarse a un contexto cambiante, reduciendo su opacidad y mejorando su relación con otros miembros<sup>70</sup> y con el exterior de la propia organización.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>67</sup> Art. 23 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>68</sup> La distribución se realiza de la siguiente manera: cinco Estados de África y Asia, dos de América Latina y otros dos de Europa occidental y otros Estados.

<sup>69</sup> Art. 24 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>70</sup> D.V. Malone, “Security Council” en T.G. Weiss y S. Daws, (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, New York, Oxford University Press, 2007, p. 128.

El C.S. adopta sus decisiones por votación, bastando la mayoría simple para las cuestiones de procedimiento y siendo requisito indispensable para las demás, el voto afirmativo de los miembros permanentes si bien, actualmente, se interpreta que es suficiente que no voten en sentido contrario de la propuesta de resolución.<sup>71</sup> Las votaciones del Consejo están abiertas a todos los Estados miembros del mismo, a excepción (según el art. 27.3) de aquéllos que sean parte de una controversia interna si esta va a ser tratada con relación a los Capítulos VI y art 52.3 de la Carta<sup>72</sup>. Esta limitación desaparece para los debates en los que se plantee cualquier otro asunto, incluidas las medidas de acción en respuesta a amenazas a la paz previstas en el Capítulo VII. Esto implica que es imposible actuar en base al Capítulo VII de la Carta contra un miembro permanente del Consejo<sup>73</sup>, aunque hubiese consenso internacional sobre un incumplimiento grave de la Carta.

El procedimiento de funcionamiento interno del Consejo está regulado por su reglamento interno<sup>74</sup>, texto que aún hoy, es provisional. El Consejo, como los otros órganos principales de la organización, se autorregulan internamente, ya que es una competencia expresamente otorgada por la Carta.<sup>75</sup> Esta capacidad de los órganos, la de la autoorganización interna, no supone una suerte de carta blanca para realizar modificaciones en caso de necesidad desvirtuando el objetivo del reglamento. Al contrario, para Conforti, el objetivo de estos reglamentos es precisamente contrario a cambios *ad hoc* y las reformas deben seguir un cauce previamente estipulado ponderando su oportunidad temporal.<sup>76</sup>

Tanto la Carta como el reglamento interno del Consejo regulan que los miembros deben estar siempre listos para una sesión porque la convocatoria se puede producir en cualquier momento, a iniciativa del

---

<sup>71</sup> M. Díez de Velasco, *op. cit.*, p. 208.

<sup>72</sup> Capítulo VI de la Carta que regula el arreglo pacífico de controversias incluyendo las competencias investigadoras del consejo y al art. 52.3 de la Carta que regula el arreglo de las controversias mediante las organizaciones regionales.

<sup>73</sup> B. Conforti, p. 75.

<sup>74</sup> Este tipo de "normas organizacionales" establecen la creación de órganos subsidiarios, regulan la elección de sus miembros o completan los mecanismos de toma de decisiones siendo vinculantes para sus miembros "formando parte de las prerrogativas de ser Estado miembro". Ver: B. Sloan, *The binding force of a recommendation of the General Assembly of the UN*, BYB, 1948, p. 4.

<sup>75</sup> Así, el art. 21 de la Carta de las Naciones Unidas para la Asamblea General, el 72 para el ECOSOC o el art. 30 para el Consejo de Seguridad.

<sup>76</sup> B. Conforti, *op. cit.*, p. 304.

presidente de turno o por petición expresa de otro miembro<sup>77</sup>. Sin embargo, el ensanchamiento organizativo realizado con la multiplicación de órganos subsidiarios del propio Consejo como tribunales especiales, comités, grupos de trabajo, etc. hace que buena parte de lo que ocurre en el C.S. se decida en reuniones informales o en órganos secundarios<sup>78</sup>.

La obligación de voto afirmativo en las decisiones políticas de los cinco miembros permanentes, facultad conocida generalmente como derecho de veto, es objeto frecuente de polémica. Así, se menciona una posible incongruencia entre los propósitos y los principios de Naciones Unidas, en referencia a una posible contradicción entre la igualdad jurídica (subrayada también en la resolución 2625 (XXV)) entre Estados y el mecanismo de derecho de veto. Sin embargo, esta contradicción no es tal para Garzón y Cardona puesto que consideran compatible dicha igualdad respecto del Derecho internacional con las diferentes atribuciones, en base a los tratados constitutivos, que pueda tener cada país en las distintas organizaciones internacionales<sup>79</sup> y señalan, además, que estas diferencias se dan porque no existe un principio de igualdad factual sino de igualdad ante la ley. Así, la incongruencia, de haberla sería entre el principio de igualdad y el procedimiento de adopción de decisiones (razón por la que se trata en este punto de la investigación). La labor de este repaso a los criterios objetivos del comportamiento de las Naciones Unidas no es dilucidar esta cuestión sino, en todo caso, resaltar cómo está previsto el funcionamiento del órgano analizado, resaltar esta diferencia doctrinal y subrayar que, pese a ser frecuente la calificación de este punto del procedimiento como “antidemocrático” o “no representativo”,<sup>80</sup> esto no impide que la interpretación mayoritaria entre los juristas sea la de Garzón y Cardona en el sentido de que no existe incompatibilidad. Así, para Luck el principio de igualdad se formula como un término jurídico y no se refiere al procedimiento de toma de decisiones<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> S.B. Gareis, y J. Varwick, *op. cit.*, p. 27.

<sup>78</sup> E.C. Luck, *op. cit.*, p. 17.

<sup>79</sup> G. Garzón, y J. Cardona, *op. cit.*, p. 168.

<sup>80</sup> E.C. Luck, *op. cit.*, p.3.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 20.

D. *Los medios de solución de diferencias*

El respeto al procedimiento en la toma de decisiones de institución puede estar sujeto a control jurisdiccional, interno o externo, garantizando así una de las bases del principio de legalidad. Las Naciones Unidas disponen de la Corte Internacional de Justicia como uno de sus órganos principales y ésta tiene competencia contenciosa<sup>82</sup>, pudiendo los Estados, de forma voluntaria, someterse al control del tribunal y estando obligados entonces a aceptar y cumplir sus resoluciones.<sup>83</sup> Como es evidente, esta capacidad de la CIJ no presupone la sumisión de las actividades de los órganos de la organización a su control de legalidad sino que funciona como órgano voluntario de solución de diferencias y es, en definitiva, el “órgano judicial principal de las Naciones Unidas”<sup>84</sup> si bien resulta, básicamente, un órgano de arreglo de controversias. De esta forma, no se puede asimilar la capacidad contenciosa de la CIJ al de un tribunal administrativo interno puesto que no funciona de oficio. De hecho, aunque todos los miembros de las Naciones Unidas son automáticamente partes del Estatuto de la CIJ y reconocen su capacidad y, dado que ésta decide en aplicación del Derecho internacional<sup>85</sup>, la eficacia de su actividad depende del consentimiento previo de la competencia de la CIJ por parte de dos Estados litigantes para solventar una cuestión y la resolución final, ahora sí obligatoria para ellos, no afectará a terceros Estados<sup>86</sup>. Así, la capacidad contenciosa de la CIJ, aunque importante, no lo convierte en un verdadero órgano judicial de control del procedimiento puesto que, en definitiva, no existe “una revisión judicial de los actos de N.U.”<sup>87</sup>. De hecho, un Estado puede denunciar pública o internamente la ilegalidad de un acto de un órgano de la organización y, sin embargo, a falta de un cauce legal previsto para exponer dicha crítica, en última instancia deberá aceptarlo o abandonar la institución.<sup>88</sup>

<sup>82</sup> Art. 94 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>83</sup> M. Diez de Velasco, *op. cit.*, p. 211.

<sup>84</sup> B. Conforti, *op. cit.*, p. 121.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 275.

<sup>86</sup> S.B. Gareis, y J. Varwick, p. 31.

<sup>87</sup> B. Conforti, *op. cit.*, p. 306.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 311.

La CIJ está regulada por el Capítulo XIV de la Carta y por su Estatuto.<sup>89</sup> Así, las competencias enumeradas no se refieren sólo a su competencia contenciosa sino a la competencia consultiva para emitir dictámenes u opiniones consultivas sobre cualquier cuestión de orden jurídico<sup>90</sup>. Esta capacidad se ha considerado a veces como análoga al poder de interpretación de la norma suprema que tienen los tribunales superiores en los Estados. Sin embargo, si bien la CIJ puede dictaminar sobre cualquier asunto legal, esta potestad está limitada tanto porque el resultado no es vinculante ni siquiera para la parte que lo solicitó<sup>91</sup> como porque, en esta ocasión tampoco, no puede actuar de oficio<sup>92</sup>. Ahora bien, no sería correcto, en ningún caso, reducir la importancia de las opiniones consultivas de la Corte Internacional puesto que, debido al respeto que se le tiene a esta institución, son fuente de identificación y reconocimiento de las normas internacionales basadas en la costumbre<sup>93</sup>. En definitiva, la Carta de Naciones Unidas no regula el órgano competente para interpretarla y deja, en consecuencia, rebajada la seguridad jurídica que una norma de este calibre podría ofrecer.

Así, es posible afirmar que la actividad del CS tiene unos límites genéricos como son el respeto a las regulaciones de derechos humanos, el derecho humanitario y los elementos centrales de la soberanía estatal. En consecuencia, unas hipotéticas acciones del Consejo que vulneren estos derechos serían, en este supuesto, directamente ilegales.<sup>94</sup> Sin embargo, la actividad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas disfruta de una presunción de legalidad<sup>95</sup> y sólo pruebas evidentes de lo contrario podrían desembocar en una impresión contraria. Teóricamente, la función de la Corte Internacional de Justicia de emitir dictámenes sobre cualquier cuestión jurídica sería suficiente para que se convirtiese de hecho en el órgano que supervisase el ajuste a derecho de la actividad del Consejo. Sin embargo, el hecho de que sea necesaria una solicitud para que el proceso consultivo se ponga en marcha ha imposibilitado esta alternativa, mucho más que el

---

<sup>89</sup> Basado fundamentalmente en el de la Corte Permanente de Justicia Internacional de la Sociedad de Naciones, que, además, es parte integrante de la Carta de la ONU.

<sup>90</sup> M. Díez de Velasco, *op. cit.*, p. 211.

<sup>91</sup> B. Conforti, *op. cit.*, p. 276.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 276.

<sup>94</sup> E. de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford, Hart Publishing, 2004, p. 370.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 372.

carácter no vinculante de los dictámenes puesto que la imagen de la CIJ tiene aún hoy una gran fuerza persuasiva.<sup>96</sup>

#### E. *La participación de la sociedad civil*

Respecto a la relación entre el Consejo de Seguridad y las organizaciones de la sociedad civil representantes de la ciudadanía, se puede afirmar que, si bien no es un órgano absolutamente cerrado a la influencia exterior, no está especialmente preparado para estructurar una relación estable de debate e información mutua con el exterior.

Las ONGs pueden acceder a la ONU como partes reconocidas en un papel consultivo. Este *status* permite a una organización asesorar e impulsar políticas así como influir externamente en la visión de la organización internacional. Su participación directa se encauza a través del ECOSOC y de los órganos subsidiarios que hacen de intermediarios<sup>97</sup> entre la ONU y la sociedad civil. Sin embargo, muchas ONGs y grupos sociales prefieren no entrar en la organización interna, mantener su trabajo fuera, presionando, creando agenda, gestionando cumbres paralelas o simplemente registrándose para participar en las conferencias de la ONU pero sin estatuto consultivo.<sup>98</sup> Se tiende a pensar que las ONGs participan de la gobernanza global porque paulatinamente están siendo incorporadas a debates de las instituciones internacionales, porque han influido en que éstas rindan cuentas y hagan más transparentes los procedimientos.<sup>99</sup> Sin embargo, la práctica habitual es que la participación de las ONGs en la dinámica y los debates de las OII se produzca mediante invitación, para asuntos concretos y con acceso parcial a la información<sup>100</sup>, como en las conferencias sectoriales organizadas por Naciones Unidas o en los debates de la OMC.<sup>101</sup> De hecho, y pese a las críticas que ONGs y otros movimientos sociales reciben frecuentemente, la labor que realizan para legitimar la autoridad de la ONU

<sup>96</sup> *Ibidem*, pp. 372-373.

<sup>97</sup> L. Fasulo, *op. cit.*, p. 77.

<sup>98</sup> P. Wapner, "Civil Society" en T.G. Weiss y S. Daws, (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, New York, Oxford University Press, 2007, p.258.

<sup>99</sup> M. Abad, *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, Madrid, CIDEAL, 2004, p. 97.

<sup>100</sup> A.-K. Lindblom, *Non-governmental Organizations in International Law*, Cambridge, CSICL, 2005, p. 448.

<sup>101</sup> R.A. Payne, y N.H. Samhat, *Democratizing global politics*, Albany, State University of New York Press, 2004, p. 111-121.

es innegable<sup>102</sup> y no dependiente de su inclusión en la estructura interna de una OII.

De esta forma, y pese a no existir un eje directo de relación entre la sociedad civil y el Consejo de Seguridad, éste no puede mantenerse aislado de sus demandas y actividad, precisamente porque son fuente de legitimidad. De hecho, y aunque de forma informal, los contactos del C.S. con las ONGs son habituales<sup>103</sup>. Estos contactos expresan, de nuevo, la consciencia del C.S. de que su fuerza y autoridad no son totales, que frecuentemente necesitan del apoyo de más Estados y de la ciudadanía de éstos, dependiendo su capacidad más de este grado de compromiso con su autoridad (que le da la legitimidad) que de su capacidad material.<sup>104</sup>

Tabla 7.2

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU<sup>105</sup>

	SI	NO	ENUMERACIÓN/MÉTODO
<b>BASE JURÍDICA</b>	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para la UN el tratado constitutivo (la Carta las Naciones Unidas) una vez entrado en vigor el 24 octubre de 1945.</li> <li>• La base de la autoridad del CS emerge del mismo cuerpo legal, concretamente, del Capítulo V</li> </ul>
<b>CAPACIDAD NORMATIVA VINCULANTE</b>	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calificación de una situación internacional con amenaza a la paz y seguridad, implementación medidas que aseguren la ejecución de lo previsto por él mismo, la utilización de OII regionales para imponer medidas coercitivas, el establecimiento planes de regulación sobre armamento, la solicitud de opiniones consultivas a la CIJ, la creación organismos subsidiarios, etc.</li> </ul>
<b>CAPACIDAD NORMATIVA RECOMENDACIÓN</b>	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>• La investigación sobre controversias internacional las recomendaciones para que se ejecuten decisiones de la CIJ, competencias concurrentes con Asamblea General, etc.</li> </ul>

<sup>102</sup> P. Wapner, *op. cit.*, p. 261.

<sup>103</sup> D.V. Malone, *op. cit.*, p. 130.

<sup>104</sup> B. Cronin, y I. Hurd, (eds.), *The UN Security Council and the politics of International Authority*, Oxon, Routledge, 2008, p. 3.

<sup>105</sup> Fuente: elaboración propia

PROCEDIMIENTO ADOPCIÓN DECISIONES			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestiones políticas: Mayoría simple sin voto contra de los miembros permanentes</li> <li>• Cuestiones de procedimiento: mayoría simple</li> </ul>
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO INTERNO <sup>106</sup>		X	
MEDIOS SOLUCIÓN DIFERENCIAS	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>• La CIJ tiene competencia contenciosa (solución voluntaria de diferencias)</li> </ul>

En definitiva, se ha procedido a enumerar, de forma somera, las principales características (ver tabla 7.2) que definen la regulación jurídica mediante la cual está prevista el funcionamiento del Consejo de Seguridad y que, en términos de ajuste a derecho, será el modo de comportamiento esperado por los actores legitimantes.

### III. LA EFECTIVIDAD

Desde una perspectiva objetiva, el estudio de la efectividad de una Organización internacional, o de un órgano principal de una de ellas como es el caso que aquí ocupa, deber realizarse a partir de la descomposición por niveles del comportamiento esperado, es decir, el cumplimiento de los objetivos, el control de este cumplimiento y el estudio de las consecuencias previstas en caso de incumplimiento. Una vez realizado esto, se podrá observar con atención el grado de efectividad que los actores legitimantes otorgan al comportamiento del órgano estudiado. Se comprobará en el análisis subjetivo cómo la realidad material y la social no siempre convergen, pudiendo estar los actores legitimantes satisfechos con la efectividad de una organización que, de manera más o menos evidente, sea bastante ineficiente. Esta cualidad de la legitimidad social subraya, de

<sup>106</sup> El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (TANU) no es un órgano que se ocupe del ajuste a la legalidad de los procedimientos internos. Es un órgano independiente que tiene competencia para entender y fallar en las peticiones en que se haga valer el incumplimiento de contratos de empleo de funcionarios de la Secretaría de las Naciones Unidas, en las reclamaciones por las condiciones de nombramiento de dichos funcionarios, así como en las relativas al incumplimiento del Estatuto y el Reglamento de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas como consecuencia de decisiones adoptadas por la Caja. Ver: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/oaj/unat.html>, (marzo 2010)

nuevo, su configuración como construcción social basada en los significados intersubjetivos surgidos de la relación entre los actores.

Como ha resultado evidente a lo largo de todo estudio, el elemento objetivo de la efectividad es clave para entender el comportamiento previsto de una OII pero implica también una suma o resumen de los otros dos, el de los valores morales y el principio de legalidad. Esto es así porque la efectividad depende del cumplimiento de los objetivos sociales de la organización respetando los principios y el esquema legal y reglamentario previsto. Sin embargo, a efectos del análisis de la percepción subjetiva de los actores legitimantes, es preciso individualizarlo lo más posible.

Con respecto al caso que aquí ocupa, la actividad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, es posible afirmar que nos encontramos con el agente internacional más poderoso de cuantos conviven en las Organizaciones Internacionales. Para Cronin y Hurd su fuerza deriva de estar formado por los Estados más poderosos del sistema unidos en pos de unos objetivos enormes como asegurar la paz y la seguridad internacionales. De esta forma, cuando se analiza los medios con los que cuenta el CS de Naciones Unidas para lograr su objetivo, habrá que acordar que, al menos, tiene en su mano la actividad conjunta de los Estados más poderosos lo que supone "la combinación más poderosa de los tiempos modernos"<sup>107</sup>.

El objetivo clave del Consejo de Seguridad, la protección de la paz y seguridad, sirve de eje para todas las actividades que la Carta le asigna como sus funciones en los Capítulos VI, VII, VIII y XII.<sup>108</sup> Sin embargo, la Carta deja conscientemente en la penumbra la definición de aspectos claves como la definición de lo que entiende por paz. El hecho de que de el CS tenga la obligación y la competencia para calificar un acto como amenaza a la paz internacional revela, por una parte, esa falta de concreción en la definición de paz y, por otra parte, asegura la enorme capacidad que el texto le otorga a este órgano cuando le ofrece la posibilidad de concretarla en cada caso evitando de paso la imposibilidad de cumplir su objetivo que una definición general provocaría.<sup>109</sup> Queda así claro que forma genérica el CS dispone, para ejercer su cometido, de todos los medios que los Estados miembros de

---

<sup>107</sup> B. Cronin, y I. Hurd, *op. cit.*, p. 3.

<sup>108</sup> Según estipula el art. 24.2 e la Carta de las Naciones Unidas. Estos capítulos se refieren a arreglo pacífico de las controversias (el VI), acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión (el VII), acuerdos regionales (el VIII) y al régimen internacional de administración fiduciaria.

<sup>109</sup> E. de Wet, *op. cit.*, p. 369.

la ONU tienen, los medios concretos de los capítulos de la Carta anteriormente citados y la capacidad, nada desdeñable, de autodefinir en qué momento aplicar el Capítulo VII.

Dentro de los instrumentos expresamente otorgados por la Carta de las Naciones Unidas, las pertenecientes al Capítulo VI ofrecen al Consejo un papel de pacificador puesto que se dirigen directamente a las partes en un conflicto y el resultado último de las gestiones dependerá exclusivamente de la voluntad de las partes. Sin embargo, las herramientas dadas al Consejo en el Capítulo VII le convierten en protagonista absoluto de la disputa puesto que las resoluciones, lejos de pactarse con el causante de una crisis, se dirigen habitualmente en su contra<sup>110</sup>. De hecho, la gran diferencia entre las medidas ofrecidas al Consejo en los capítulos VI y VII es que estas últimas además de vinculantes tienen un cierto carácter impositivo<sup>111</sup>, es decir, ofrecen la posibilidad de forzar el cumplimiento. El Consejo tiene, además, libertad para organizar su actividad en el sentido que quiera, no estando obligado a actuar de una determinada manera o en un orden concreto y tiene la capacidad de impulsar una medida basada en el Capítulo VII sin haber utilizado ninguna del Capítulo VI. De hecho, es frecuente que en la resolución de una crisis utilice un sistema mixto.<sup>112</sup>

Como se ve, la gran autonomía del Consejo de Seguridad a la hora de realizar su principal función le otorga, no sólo una batería formidable de medios materiales y diplomáticos sino que, además, es el único responsable de supervisar el cumplimiento de sus resoluciones y, en último término, sancionar su incumplimiento puesto que es el único que dispone, del derecho a usar la fuerza. De hecho, la regulación de la violencia en el ámbito internacional queda, de alguna manera, regulada de forma análoga a la del derecho interno: monopolio de la violencia legítima por parte de los poderes públicos con la excepción de la legítima defensa.<sup>113</sup> La Carta de Naciones Unidas ofrece al Consejo una serie de medidas para “imponer la paz” sobre el criterio único del propio CS y le permite elegir los instrumentos que puede utilizar: medidas provisionales, recomendaciones, medidas que no impliquen el uso de la fuerza, medidas coercitivas que supongan el uso de la fuerza, etc. Estas herramientas, igual que su discrecionalidad para calificar

---

<sup>110</sup> B. Conforti, *op. cit.*, p. 150.

<sup>111</sup> E. C. Luck, *op. cit.*, p. 22.

<sup>112</sup> B. Conforti, *op. cit.*, p. 151.

<sup>113</sup> E. Jimenez de Arechaga, *Derecho Constitucional de las Naciones Unidas*, Madrid, 1958, p. 117.

qué situaciones suponen una amenaza a la paz y seguridad internacional, convierten el CS en policía, juez y carcelero del sistema jurídico de Naciones Unidas.

Por si esto no fuera suficiente poder en manos del CS, la vaguedad de algunas disposiciones de la Carta y la falta de desarrollo de algunos aspectos del Capítulo VII ha hecho que el propio Consejo desarrolle nuevas vías para poder actuar. Así, el Capítulo VII de la Carta se activa, tal y como señala el art. 39 de la Carta, ante la constatación, por parte del Consejo de Seguridad, de la existencia de una amenaza a la paz y la seguridad internacional, quebrantamiento de la paz o acto de agresión<sup>114</sup>. La práctica del Consejo ha renunciado a utilizar este último término y se ha centrado en los conceptos de amenazas y quebrantamiento<sup>115</sup>. En los últimos años, la interpretación de estos términos ha sido extensiva, utilizando el C.S. su poder discrecional de forma excesiva rozando el desvío de poder<sup>116</sup> al ampliar el ámbito de esta denominación desde los conflictos interestatales a amenazas como el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, la protección de valores y sistemas políticos como la democracia formal o la protección de los derechos humanos<sup>117</sup>. El *poder de calificación* surgido del art. 39 del Consejo no tiene más límite que la propia Carta siendo, por lo tanto, “un acto jurídico adoptado por órgano de composición política”<sup>118</sup>. Es este un asunto de debate entre la doctrina especializada y la discusión versa respecto a si, por un lado, la discrecionalidad del C.S. es absoluta o, por otro lado, pese a disponer de una discrecionalidad muy amplia, está parcialmente limitada<sup>119</sup> precisamente por los valores morales de la ONU<sup>120</sup>. En cualquier caso, la calificación de uno de los supuestos del artículo 39 no será necesariamente realizada de manera expresa, sino que se entenderá que una acción aprobada por el C.S. con las

---

<sup>114</sup> Carta de las Naciones Unidas, art. 39.

<sup>115</sup> J. Cardona, “El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” en M. Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2006, p. 230.

<sup>116</sup> V. Abellán, “La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Fundamento jurídico y discrecionalidad política” en M. Pérez *et al.* (dir.), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 10.

<sup>117</sup> C. García, y A. Rodrigo, *Los límites del proyecto imperial*, Madrid, Ediciones La Catarata, 2008, p. 85.

<sup>118</sup> J. Cardona, *op. cit.*, p. 228

<sup>119</sup> Sobre este debate ver : E. de Wet, *op. cit.*, pp.133-179.

<sup>120</sup> A. Rodrigo, “L’evolució del sistema de seguretat col·lectiva en la postguerra freda”, *dCIDOB*, nº 108, mayo 2009, p.17.

medidas previstas en el Capítulo VII supone una calificación implícita de la situación.<sup>121</sup> De esta forma, la Carta de Naciones Unidas autoriza al Consejo de Naciones Unidas a emprender, como último instrumento, diferentes tipos de operaciones militares coercitivas con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional<sup>122</sup>.

El régimen jurídico relativo a la fuerza armada en las relaciones internacionales se estructura en torno a tres elementos. Por una parte, la Carta hace una prohibición genérica del uso de la misma (art. 2.4 de la Carta) como medio lícito en las relaciones internacionales. En segundo lugar, crea el sistema de seguridad colectiva (Capítulo VII) como forma de controlar y monopolizar el uso de la fuerza. En tercer y último lugar, la propia Carta estipula las excepciones a la prohibición, tanto las individuales como las colectivas.<sup>123</sup> Pese a que estas prácticas siguen siendo objeto de arduos debates entre la doctrina, este estudio considera que la práctica de los últimos veinte años ha asumido la existencia de un derecho inherente a utilizar los medios militares con motivo de crisis internacionales y, por lo tanto, la prohibición del uso de la fuerza pierde su carácter absoluto y permite implícitamente excepciones adicionales a los artículos 42 (sistema de seguridad colectiva del Capítulo VII), 51 (legítima defensa individual) y 53 (acción de los acuerdos regionales).<sup>124</sup>

Como se ha dicho el C.S., tras la catalogación de una situación en base al art. 39, puede imponer medidas que no necesiten la fuerza armada (art. 40 y 41) o que supongan el uso de la fuerza como las previstas en el art. 42 y desarrolladas en los siguientes. Sin embargo, nada obliga a seguir un orden concreto, ni a aplicar medidas no militares de forma previa. El problema respecto a la literalidad de la Carta es que, el desarrollo del art. 42 implicaba la celebración de convenios especiales establecidos en el art. 43 para la puesta a disposición de la organización de medios militares. Estos convenios, que no se han firmado nunca, imposibilitan en pura teoría, la aplicación del art. 42.<sup>125</sup> Ante esta importante limitación, el C. S ha

<sup>121</sup> J. Cardona, *op. cit.*, p. 230.

<sup>122</sup> C. Emanuelli, *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Montreal, Wilson et Lafleur Itée, 1995, p. 4

<sup>123</sup> C. Ramon, *¿Violencia necesaria?: la intervención humanitaria en Derecho Internacional*, Madrid, Trotta, 1995, p. 63.

<sup>124</sup> J. Iglesias, "El principio de la injerencia y la asistencia humanitaria en Somalia", *Tiempo de Paz*, nº 32-33, 1994, p. 44.

<sup>125</sup> Y. Daudet, « Les réactions aux nouvelles menaces á la paix et sécurité », en O. Ribbelink, (ed.), *Beyond the UN Charter*, The Hague, Hague Academic Coalition, 2008, p. 26.

autorizado el uso de la fuerza en cinco supuestos: autorización a Estados miembros para garantizar el cumplimiento de medidas de embargo adoptadas por el C.S.; autorizaciones a Estados miembros para que restablezcan la paz y seguridad internacional; autorizaciones a Operaciones de Naciones Unidas para usar la fuerza en el desempeño de la misión; autorizaciones a Estados miembros, por medio de acuerdos u organizaciones regionales; y, por último, autorizaciones a fuerzas multinacionales con mandato de mantenimiento de la paz.<sup>126</sup> La cuestión que hay que plantearse es, como es evidente, si el CS dispone, entre los múltiples medios que la Carta le ofrece, de la posibilidad de autorizar acciones bélicas más allá de lo expresado literalmente en el texto de la Carta.

El sustento jurídico de estas autorizaciones es, cuanto menos, difícil<sup>127</sup>. Interesan aquí especialmente los dos primeros grupos, puesto que se separan del concepto de seguridad colectiva, se han utilizado con relativa asiduidad y fueron claramente objeto de debate en la crisis de Iraq de 2003. La primera de las posibilidades es, en opinión de Cardona Llorens, una traslación de las competencias temporales descritas en el art. 106 (nunca invocado) a los miembros permanentes del Consejo y, mientras se desarrolla el art. 43, a todos los miembros del C.S. Las autorizaciones a Estados concretos no tienen asidero en el Cap. VII, supone una externalización de lo previsto en el art. 43, una extensión de la interpretación del art. 24<sup>128</sup>, y un levantamiento temporal, y antijurídico a la prohibición del uso de la fuerza del art. 2.4.<sup>129</sup> Es cierto que, parte de la doctrina, apoyando la práctica habitual del Consejo, considera que la elección de quien realizará en la práctica la acción militar es decisión del C.S.<sup>130</sup> pese a que esto no figure en el texto de la Carta. En base a esta idea, la indicación del art. 48 respecto a los métodos de implementación de las acciones militares, serían el sustento legal

---

<sup>126</sup> J. Cardona, *op. cit.* p. 239 y L.-A. Sicilianos, "Entre multilatéralisme et unilatéralisme: l'autorisation par le Conseil de Sécurité de recours à la force », *R. des C.*, 2008, vol. 339, pp. 9-436.

<sup>127</sup> T. Franck, "Legality and legitimacy" en T. Nardin y S. M. Williams, *Humanitarian Intervention*, New York, New York University Press, 2006, p. 155.

<sup>128</sup> Que otorga la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacional, pero en base al Cap. VII y otros.

<sup>129</sup> J. Cardona, *op. cit.* p. 240.

<sup>130</sup> S.B. Gareis, y J. Varwick, *The United Nations. An Introduction*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, p. 85.

del uso de la fuerza al margen de las excepciones marcadas.<sup>131</sup> Sin embargo, no era esta la idea con la que se concibió esta disposición en la Carta. La intención era, y así hay que interpretarlo, permitir una cierta discriminación respecto a las responsabilidades de los Estados en las acciones militares, cargando más en los miembros permanentes.<sup>132</sup> Para Conforti, sin embargo, estas autorizaciones, como la creación de tribunales penales especiales, o la administración de territorios, difícilmente pueden acogerse a una interpretación literal de la Carta llegando a afirmar que no existiría la posibilidad de la autorización.<sup>133</sup> Así, y a modo de conclusión, el italiano subraya que la generalización de las mismas y la relativa tranquilidad con que esta nueva práctica se está aceptando en los países del sistema permite considerarla como una nueva norma permitida no escrita.<sup>134</sup> Como se verá, son precisamente las áreas donde existe un debate doctrinal el que fomenta un debate sobre los elementos objetivos por parte de los actores legitimantes.

Tabla 7.3: LA EFECTIVIDAD DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU<sup>135</sup>

	MÉTODO/DESCRIPCIÓN
<b>MEDIOS DISPONIBLES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La suma de las capacidades de los Estados miembros</li> <li>• Medios ofrecidos al CS en los Capítulos VI, VII, VIII y XII de la Carta</li> </ul>
<b>SUPERVISIÓN CUMPLIMIENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El C.S. vigila el cumplimiento de sus decisiones</li> <li>• La CIJ podría efectuar un papel mayor pero no lo hace</li> </ul>
<b>CONSECUENCIAS INCUMPLIMIENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas del Capítulo VII</li> <li>• Desarrollos prácticos de algunas disposiciones de la Carta (autorizaciones de uso de la fuerza, ampliación del concepto de amenaza, etc.)</li> </ul>

En cualquier caso, no queda duda del abanico de medios e instrumentos, en progresiva ampliación, que puede utilizar el C.S. para

<sup>131</sup> V. Rittberger, y B. Zangl, *International Organization. Polity, Politics and Policies*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, p. 131.

<sup>132</sup> P.M. Eisemann, "Article 48" en J.P. Cot, y A. Pellet (dirs.), *La Charte des Nations Unies*, Paris, Economica, 1991, p. 755.

<sup>133</sup> B. Conforti, *op. cit.*, p. 152 y p. 208.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 208.

<sup>135</sup> Fuente : elaboración propia

realizar su función, revisar su cumplimiento y sancionar su incumplimiento (ver tabla 7.3).

---

## **CAPÍTULO VIII**

### **LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS:**

#### **ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN SUBJETIVA**

---

En el capítulo anterior se ha procedido a la delimitación del ámbito material de la investigación mediante la concreción e individualización de los subniveles que describen los elementos objetivos. Éstos suponen la materialización del comportamiento esperado por la comunidad política de la organización, medio social donde ésta participa de las interacciones y discursos, y a través de la que crea su identidad y donde se refleja la imagen de legitimidad que le otorgan los otros miembros de la misma.

Así, esta labor se convierte en crucial para todo investigador que se aproxime a la cuestión de la legitimidad social de una organización. La realización de aquella enumeración debe realizarse sin apriorismos, minimizando la subjetividad del especialista, y sin descartar ninguna opción o subelemento que describa lo que lógicamente se espera de una OII. Mediante este modo de actuar, se debe conseguir que todo el que se

aproxime a esta realidad llegue a las mismas conclusiones sobre los elementos que describen los valores, los principios jurídicos y las características que reflejen la efectividad. La selección, enumeración y comprensión de estos criterios son necesarias porque será sobre éstos sobre lo que los discursos de los actores legitimantes versarán. En definitiva, se crean, tras esta práctica discursiva, unos significados intersubjetivos que explican las diferentes maneras en que los diversos actores han interpretado una realidad y la han dado conocer y cuyo resultado será el de la legitimidad social de la institución.

Para proceder a este examen ha sido también necesario concretar el ámbito temporal de la investigación y que, como se ha visto, se centra en los preparativos y consecuencias de la invasión de Iraq por EE.UU. y Gran Bretaña en 2003. Este marco temporal permite concentrar los textos y los discursos elegidos para su examen así como interpretarlos, con los elementos objetivos como filtro, para conocer la percepción sobre la legitimidad social.

Con estas bases previas, el acercamiento a la percepción de los actores legitimantes, en los meses previos y posteriores a la invasión de Iraq, sobre la legitimidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tendrá como virtualidad ofrecer una idea clara de qué elementos fueron fijados como debilidades de la institución y cuáles como fortalezas. De esta manera, se estudiarán los discursos públicos de representantes oficiales de EE.UU., Francia, Brasil, India y Sudáfrica. Respecto a la percepción de la sociedad civil global, se estudiarán los discursos de tres de los grupos más representativos que la conforman: los movimientos sociales y ONGs, el movimiento feminista y los sindicatos internacionales. Por supuesto, estas conclusiones servirán, fundamentalmente, para poner a prueba el marco teórico y esquema metodológico.

## I. LA PERCEPCIÓN ESTATAL

### A. *Estados Unidos*

La percepción oficial del gobierno de EE.UU. respecto a la legitimidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en lo relativo a sus tres criterios objetivos que definen su comportamiento esperado fue, durante el debate sobre la guerra de Iraq, bastante esclarecedora. Si bien es

cierto que esta parte de la investigación se centra en lo expresado en discursos o documentos oficiales, no se puede dejar de advertir lo significativo de los silencios. Así, es evidente que el gobierno estadounidense no tenía una gran confianza en las Naciones Unidas en general ni en el Consejo de Seguridad en particular cuando en su *Estrategia Nacional de Seguridad* de septiembre de 2002<sup>1</sup> (publicada seis meses antes de la invasión de Iraq) ignora absolutamente a la organización. Así, son contadas las veces que es citada en este documento, omitiendo conscientemente, cualquier función en la seguridad de los Estados Unidos y, por ende, en la seguridad nacional. Pese a lanzar un genérico compromiso con la organización en la introducción al documento realizada por el presidente de los EE.UU. George W. Bush, es necesario subrayar que sólo se le vuelve a nombrar en referencia al trabajo conjunto que desarrolla en Afganistán<sup>2</sup>. Sin embargo, y esto aún más relevante, ni en los epígrafes referidos al refuerzo de alianzas, al trabajo con otros para la distensión de conflictos regionales ni respecto al desarrollo de agendas de cooperación con otros centros de poder, la ONU es citada. En este último punto, este documento es muy claro respecto a su decisión de “implementar estrategias para organizar coaliciones de Estados con voluntad y capacidad de promover un equilibrio de poder que favorezca la libertad”<sup>3</sup>. Queda claro que no considera adecuada a las Naciones Unidas para ejercer este papel, citando a continuación a la OTAN, la UE, la ASEAN y la colaboraciones bilaterales como aliados idóneos. En este sentido, es también relevante el hecho de que en su *Estrategia Nacional de Combate de las Amas de Destrucción Masiva* de diciembre de 2002, pese a referirse a la diplomacia multilateral y su responsabilidad en el control de este tipo de armamento, una vez más, no se refiere en ningún momento al papel de las Naciones Unidas en la prevención de conflictos<sup>4</sup>. Es posible avanzar, de forma inicial, que en septiembre de 2002 EE.UU. no tenía como prioridad, como objetivo ni como valores fundamentales aquellos expresados en la Carta y definidos aquí en el apartado de los elementos objetivos de la ONU: mantenimiento de la paz y seguridad internacional, protección de los derechos humanos y el desarrollo

---

<sup>1</sup> Gobierno de EE.UU., *Estrategia Nacional de Seguridad de Septiembre de 2002*, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/index.html>, (marzo 2010)

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>4</sup> Gobierno de EE.UU., *Estrategia Nacional de Combate de las Amas de Destrucción Masiva*, Diciembre de 2002, pp. 3-4, [www.fas.org](http://www.fas.org) (nov. 09).

económico, social y político. Al contrario, la prioridad de la política exterior de EE.UU. es su propia seguridad nacional tras el trauma de los atentados de 11- S; seguridad que no parece confiar al C.S. Otro eje de su política es una constante y genérica llamada a la libertad. No quiere esto decir que estos valores no sean parte de la política exterior estadounidense pero sí que es posible dilucidar una cierta quiebra en la confianza y en los objetivos hacia la institución.

Un acercamiento a la postura adoptada por los representantes de EE.UU. en los debates que sobre la cuestión iraquí se sucedieron el C.S. aclara un poco la visión estadounidense de la institución. Para EE.UU., la prueba de fuego del Consejo es su comportamiento, aceptable hasta que se aprobó la resolución 1441 y decepcionante en el desarrollo de ésta. El Secretario de Estado Colin Powell subrayaba esta idea en el debate celebrado en sesión del Consejo de Seguridad del 7 de marzo de 2003 respecto al cumplimiento de la citada resolución cuando afirmó que "Si no cumplimos nuestras responsabilidades, la credibilidad del Consejo y su capacidad de enfrentarse a todos los desafíos a los que nos confrontamos, sufrirá"<sup>5</sup>. En los posteriores debates sobre la cuestión, antes y después el ataque, los representantes de EE.UU. no hicieron referencia ni a los objetivos, ni a los medios ni, por supuesto, a la legalidad del mismo decidiendo, de hecho, no intervenir en el debate sobre la invasión que tuvo lugar el 26 de marzo<sup>6</sup>. De la misma manera, en el discurso oficial por el que George W. Bush anunció el ataque no se refirió ni a la legalidad, ni a las Naciones Unidas, ni a los valores de ésta sino al deber de los Estados Unidos y sus aliados de lograr la libertad<sup>7</sup>. El silencio es, sin duda, una forma elocuente de discurso.

Sin embargo, en su anterior discurso público sobre la cuestión, en el que concedía 48 horas a los líderes iraquíes para abandonar el poder<sup>8</sup>, sí se refirió a las Naciones Unidas. Para Bush, una de las razones por las que se creó la ONU era para enfrentarse a los dictadores antes de que éstos actuaran y destruyeran la paz. En base a este objetivo, Bush afirmó que los EE.UU. mantienen el compromiso con la misión de las Naciones Unidas.

<sup>5</sup> C.S., Acta, S/PV.4714, 2003, 7 marzo.

<sup>6</sup> C.S., Acta, S/PV.4726, 2003, 26 marzo.

<sup>7</sup> G. W. Bush, *Discurso a la nación el 19 de marzo de 2003*, [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Discurso/integro/Bush/nacion/elppor/20030320elpuaint\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Discurso/integro/Bush/nacion/elppor/20030320elpuaint_5/Tes), (nov. 09)

<sup>8</sup> G. W. Bush, *Discurso a la nación el 18 de marzo de 2003*, <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/167/35266.html>, (nov. 09)

Una vez concretada su visión sobre los objetivos de la organización, Bush afirmó que su intento por obligar por la fuerza a Iraq a cumplir la resolución 1441 del CS mediante otra resolución había sido bloqueado por países con derecho a veto. Por lo tanto, anunciaba que dado que “el Consejo de Seguridad no cumple con sus responsabilidades, nosotros lo haremos con las nuestras”.<sup>9</sup> En este mismo discurso, el presidente estadounidense fulmina en una sola frase el debate sobre la legalidad de la acción militar sin autorización del C.S. Para Bush, las resoluciones 678 y 687 aprobadas en 1991 respecto al conflicto Iraq-Kuwait son suficientes para anclar en la legalidad internacional el ataque de 2003 no tratándose, por lo tanto, de una cuestión de autoridad legal sino de voluntad política. Más aún, unos meses después de la invasión estadounidense, el presidente de EE.UU. se refirió a los sucesos felicitando al C.S. por haberse preocupado por la cuestión y por haber amenazado a Iraq con consecuencias dando la impresión de una reconciliación tras el desencuentro. Aún así, también afirmó que la coalición invasora que lideraba había llevado la libertad a Iraq defendiendo la paz y la credibilidad de las Naciones Unidas.<sup>10</sup>

Las declaraciones públicas de los representantes de EE.UU. con respecto a Naciones Unidas, así como el examen de documentos guía (también públicos) de la política exterior y de defensa permite avanzar unas conclusiones con respecto a la impresión de los Estados Unidos en 2003 sobre los criterios objetivos sobre los que se estructura la legitimidad.

#### 1. Los valores morales de la ONU y el C.S.

Así, y refiriéndonos al primer criterio, el de los valores morales, se puede decir que, si bien sería precipitado decir que son objetivos y valores no concurrentes entre Estados Unidos y la ONU, es evidente que en el discurso oficial estadounidense no priman los mensajes referentes a los principios que rigen la actividad de Naciones Unidas, por lo menos no el principal: ausencia de guerra en las relaciones internacionales. Al contrario, el eje discursivo que parece trasladarse en este acercamiento a los discursos de EE.UU. es que el principio fundamental de su política es la libertad, por

---

<sup>9</sup> *Ibidem*

<sup>10</sup> G.W. Bush, *Discurso dirigido a la Asamblea General de las Naciones Unidas* el 23 de septiembre de 2003, <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/usaeng030923.htm>, (nov. 09)

más que no esté muy bien definido este concepto. Más aún, el presidente de los Estados Unidos modifica unilateralmente los objetivos sociales de la institución internacional centrándose en un hipotético objetivo de luchar contra los dictadores agresivos en aras a la libertad. Como ya se ha podido aclarar previamente, las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad no tienen estos objetivos ni principios entre sus valores morales. Así, afirmando que su país mantiene el apoyo a objetivos y principios de la ONU separa radicalmente, en su interpretación, éstos de la práctica histórica y la literalidad de la Carta. Este dato es muy importante. Se estudian aquí los discursos públicos porque crean significados intersubjetivos de la imagen de legitimidad social dando forma a una construcción social. Los discursos crean además identidad, al receptor sin duda pero también al emisor<sup>11</sup>. Si bien este estudio no se centra sobre la construcción de la identidad ésta es, como la legitimidad social, fruto de la relación social. En este punto queda claro. El presidente estadounidense construye una imagen social de los que los valores morales de la ONU significan, sin que tenga excesiva relevancia si concuerdan o no con los textos legales, opiniones académicas, etc. Al hacer esto, modifica la percepción subjetiva de la institución internacional afectando, no sólo a la identidad propia del actor legitimante estatal, sino a la construcción social sobre la institución. El discurso público de los EE.UU. no comparte o, por lo menos, no prioriza, los objetivos y principios de las Naciones Unidas. Y esto es un elemento deslegitimador. Ahora bien, la insistencia pública también de que los EE.UU. mantienen la creencia y la confianza en los valores de las Naciones Unidas, si bien no es coherente, parece ser un intento de reequilibrio de este mensaje así como un intento de modificar la percepción en la comunidad política de cuáles son los valores morales, orientándola hacia la suya propia.

## 2. El principio de legalidad del Consejo de Seguridad

La impresión sobre la legalidad de las actuaciones del Consejo de Seguridad por parte de los EE.UU. no parece discutible. Los elementos deslegitimadores respecto al principio de legalidad deberían socavar alguna de las características de éste. Nada se ha encontrado en los documentos

---

<sup>11</sup> O. Waever, "European Integration and Security: Analysing french and german discourses on state, nation and Europe" en D. Howarth, y J. Torfing, (eds.), *Discourse Theory in European politics. Identity, policy and governance*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, p. 34.

analizados en este sentido. Al contrario, los representantes de EE.UU. reconocen la autoridad del Consejo de Seguridad para autorizar un ataque armado y justifican su comportamiento en base a preceptos de la Carta (contenidos en el Capítulo VII) y a resoluciones aprobadas por el propio C.S. Asumen, igualmente, la posibilidad de que se veten sus iniciativas por alguno de los otros cuatro miembros con derecho a veto. De hecho, y pese a incluir en sus documentos internos su invocación de la noción legítima defensa preventiva<sup>12</sup>, y si bien esta noción antijurídica fue puesta en práctica en Iraq, la idea no fue utilizada en los discursos públicos. Así, una primera conclusión de los principales discursos de los EE.UU. sobre la cuestión es que no se puso en duda públicamente la estructura legal de la ONU, ni su método de adopción de decisiones, ni sus competencias ni, por supuesto, su base jurídica. En este sentido, por lo tanto, se puede avanzar que el discurso de los EE.UU. sobre este tema supuso un espaldarazo al aspecto jurídico y de conformidad a la legalidad de la legitimidad social de la organización.

### 3. La efectividad del Consejo de Seguridad

Respecto al tercer criterio, el principio de efectividad, se suscitan mayores dificultades. El principio de efectividad está, sin lugar a dudas, estrechamente ligado a los objetivos sociales de la organización. Así, es evidente que, dado que los EE.UU. mantuvieron que la ONU tiene objetivos más concretos que lo estipulado en la Carta, la insatisfacción por su comportamiento podía darse con mayor facilidad. Tal y como se ha mostrado aquí, los representantes de EE.UU. sí consideraron que la credibilidad de las Naciones Unidas como institución eficaz dependía de lo que el C.S. decidiese con respecto a Iraq y su impresión última fue la decepción. Así lo afirmó Bush literalmente cuando subrayó que el C.S. no había cumplido con sus responsabilidades y, además, que la invasión de Iraq había restaurado la credibilidad de la ONU. Ha quedado claro que para los EE.UU. el C.S. sí cumplió cuando presionó a Iraq para su desarme pero no ejerció sus labores de supervisión de cumplimiento de una manera suficiente como para hacerse respetar utilizando las medidas previstas para casos de incumplimiento.

---

<sup>12</sup> Gobierno de EE.UU., *Estrategia Nacional de Seguridad...*, *op. cit.*, punto V

## B. Francia

La percepción subjetiva del gobierno francés, respecto a las Naciones Unidas y de su legitimidad social fue, durante la crisis de Iraq, realmente diferente a lo que se ha visto en el caso de los Estados Unidos. Como es sabido, Francia adoptó una postura muy crítica sobre la intervención militar estadounidense-británica en el país árabe. Un estudio de las declaraciones públicas realizadas en los momentos más intensos del debate mundial que se organizó refleja que esta posición se estructura, en gran medida, en la defensa de los criterios objetivos que legitiman el comportamiento de las Naciones Unidas. El hecho de que la postura francesa en defensa de la primacía de la ONU para autorizar acciones militares fuese radicalmente opuesta en el conflicto de Kosovo pocos años antes,<sup>13</sup> sólo refleja que tanto la legitimidad como los intereses políticos son construcciones sociales volubles.

### 1. Los valores morales de la ONU y el C.S.

El discurso público de Francia se estructuró fundamentalmente en dos ejes: defender los valores comunes de la comunidad internacional y la primacía del Derecho internacional. Así, y en relación con el criterio objetivo de concordancia de los valores morales entre el agente legitimador y la institución, en la declaración del presidente de la República Francesa tras el ultimátum de Bush al gobierno de Iraq, Jacques Chirac se declara “fiel al espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, que es nuestra ley común”<sup>14</sup> subrayando la incongruencia entre el principio de ausencia de violencia en las relaciones internacionales y la amenaza de ataque sin haber utilizado antes todos los medios pacíficos para resolver el conflicto. En ese sentido ya se había pronunciado el ministro de exteriores galo<sup>15</sup> cuando subrayaba que los objetivos del ataque previsto por EE.UU., a saber, cambiar el régimen o remodelar el paisaje político de Oriente Próximo, no figuraban en las

<sup>13</sup> L. Jospin, *Discurso en la Asamblea Nacional - Sesión de 26 marzo de 1999*, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/cr/html/19990203.asp>, p. 2970 y Discurso del representante de Francia ante el C.S. en su sesión de 24 de marzo de 1999, Acta S/PV.3988.

<sup>14</sup> J. Chirac, *Declaración sobre Irak del Presidente de la República*, París, 18 de marzo de 2003, [http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-hp/util/documents/accede\\_document.php](http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-hp/util/documents/accede_document.php) (nov. 09)

<sup>15</sup> D. Villepin, *Respuesta del Ministro de Exteriores en el Senado. Debate sobre Irak*, París, 26 de febrero de 2003, [http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-hp/util/documents/accede\\_document.php](http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-hp/util/documents/accede_document.php) (nov. 09)

resoluciones del Consejo, ni de hecho, en los objetivos de la organización. Para Villepin, la obligación moral de todos los miembros del Consejo es trabajar colectivamente, garantizando así el respeto al principio de igualdad<sup>16</sup>. Más aún, la autoridad del Consejo, de la ONU, descansa sobre ese trabajo común, trabajo que en definitiva conduce, obligatoriamente, a construir la paz. El objetivo y obligación de la organización es, para Villepin, proteger la paz y, por lo tanto, rechazar la guerra para apostar por el desarme.<sup>17</sup> De esa elección entre el camino de la guerra o la paz, se desprende, para el representante de Francia, “una concepción del rol de las Naciones Unidas”<sup>18</sup>. Esta afirmación supone dos conclusiones, que Francia se mantiene firme en el respeto a los objetivos y principios de las Naciones Unidas y que EE.UU. no. La diplomacia francesa contesta a las reclamaciones de libertad o democracia planteadas por EE.UU. como eje del discurso sobre la guerra y la actuación del Consejo con la afirmación de que no hay democracia si no hay “comunidad de valores y de destino”<sup>19</sup>. Se detecta, por tanto, que la percepción de Francia respecto a los valores morales como criterio de legitimidad no se ha tambaleado y se refuerza en esta creencia. No sucede lo mismo con su convicción sobre qué valores defiende su tradicional aliado. Esta conclusión, sin duda, debilita la impresión francesa sobre la fuerza de los valores de la ONU, puesto que, como se ha dicho, la noción de comunidad política implica la existencia de unos valores comunes entre los miembros de la misma y Francia parece dudar de los principios y objetivos estadounidenses afectando esto a su imagen final de la propia organización. Esto, sin embargo, impulsa a Francia a proclamar su confianza en la necesidad de reconstruir esa unidad en torno a los valores de la ONU, resumidos en el espíritu de tolerancia y diálogo.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> D. Villepin, *Intervención del Ministro de Exteriores en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Nueva York, 14 de febrero de 2003, [http://www.un.int/france/documents\\_espagnols/030214\\_cs\\_france\\_irak.htm](http://www.un.int/france/documents_espagnols/030214_cs_france_irak.htm), (julio 2010).

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> D. Villepin, *Intervención del Ministro de Exteriores en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Acta S/PV.4714, 7 de marzo de 2003

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> D. Villepin, *Intervención del Ministro de Exteriores en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Acta S/PV 4721, 19 marzo 2003

## 2. El principio de legalidad del Consejo de Seguridad

Pero si la labor discursiva de los representantes de Francia fue muy clara respecto al respeto a los valores morales de la ONU, mucho más lo es con respecto al principio de legalidad. El ataque a Iraq es rechazado como vulneración de las normas internacionales y de las normas internas del Consejo respecto a cómo se autoriza una acción militar. La invasión estadounidense de Iraq se hizo, para Francia, sin la preceptiva autorización del C.S. y contra la opinión mayoritaria del mismo<sup>21</sup>. Tanto el ultimátum<sup>22</sup> como la acción iniciada el 20 de marzo son, para Francia, ilegítimas<sup>23</sup>, contrarias al Derecho internacional y posibles causantes de la ruptura futura de los métodos de arreglo pacífico de las controversias<sup>24</sup>. Estas expresiones reflejan la construcción de una percepción subjetiva clara en referencia al principio de legalidad si bien implica el apoyo genérico a éste y la crítica a la situación provocada por EE.UU. Así, los representantes públicos de Francia mantienen su apoyo a los principios legales y procedimentales que estructuran la propia institución internacional, el título por el que tiene competencias, concretamente aquella que le permite autorizar el uso de la fuerza solamente<sup>25</sup> al Consejo de Seguridad, la capacidad normativa vinculante como la propia resolución 1441<sup>26</sup> y justifican el procedimiento de adopción de decisiones políticas incluyendo el uso del derecho de veto<sup>27</sup>. No parece que Francia cuestione la viabilidad jurídica de la Organización internacional ni la legalidad de sus comportamientos. De esta forma, su discurso crítico frente a EE.UU. se realiza desde un firme apoyo al principio de legalidad representado en el respeto a la Carta de Naciones Unidas y a los procedimientos internos del C.S. para adoptar decisiones.

<sup>21</sup> D. Villepin, *Respuesta del Ministro de Exteriores en el Senado. Debate sobre Irak*, París, 20 de marzo de 2003, [http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-hp/util/documents/accede\\_document.php](http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-hp/util/documents/accede_document.php) (nov. 09) y J. Chirac, *Declaración sobre Irak del Presidente de la República*, París, 20 de marzo de 2003, [http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-hp/util/documents/accede\\_document.php](http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-hp/util/documents/accede_document.php) (nov. 09)

<sup>22</sup> Presidencia de la República, *Comunicado de prensa*, 18 de marzo 2003, [http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-hp/util/documents/accede\\_document.php](http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-hp/util/documents/accede_document.php) (nov. 09)

<sup>23</sup> D. Villepin, *op. cit.*, 7 de marzo de 2003.

<sup>24</sup> J. Chirac, *op. cit.*, 18 de marzo de 2003,

<sup>25</sup> Presidencia de la República, *op. cit.*

<sup>26</sup> D. Villepin, *Respuesta del.....*, *op. cit.*

<sup>27</sup> D. Villepin, *op. cit.*, 7 de marzo de 2003

### 3. La efectividad del Consejo de Seguridad

Más complejo es el análisis de la percepción francesa respecto a la efectividad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Es cierto que no se plantea una crítica directa al Consejo, y también que en el debate en el C.S. tras la invasión de Iraq en marzo de 2003, Francia se abstiene de intervenir<sup>28</sup>. Una vez más, un silencio con significado. Tras una actividad diplomática frenética en el Consejo y en los medios, la realidad se impone y, tras el ataque, el silencio francés parece querer decir que no tiene sentido ya intervenir. Esta aparente decepción se contrarresta con las llamadas previas al conflicto a confiar en las Naciones Unidas “que son más necesarias que nunca”<sup>29</sup>. Esta doble sensación es constantemente trasladada a la opinión pública en general y a los demás países en particular. Esa es la razón por la que, frecuentemente, se recuerda que independientemente de cómo acabe el conflicto, las Naciones Unidas y el C.S. seguirán ahí y deberán ocuparse de la paz internacional<sup>30</sup>. De esta forma, Francia conjuga un mensaje de esperanza y confianza en la institución con otro de cierta apatía por no haber podido cumplir su misión de garantizar la paz. En palabras de Chirac en septiembre de 2003, “entablada sin la autorización del Consejo de Seguridad, la guerra ha quebrantado el sistema internacional”<sup>31</sup>. Asimismo, nada se dice, pese a las constantes denuncias de incumplimiento de la legalidad, de poner en práctica alguna medida de castigo de la parte incumplidora si bien tras el conflicto de Iraq la voluntad de reformar el C.S. se reafirma.<sup>32</sup>

#### C. Brasil

Los discursos públicos de los representantes del Estado brasileño se movieron durante la crisis en una defensa cerrada del principio de legalidad en el uso de la violencia con una, nada discreta, apuesta por la reforma de las Naciones Unidas y, concretamente, del Consejo de Seguridad. Una vez más, el repaso a las principales actuaciones públicas de representantes

<sup>28</sup> Acta de la reunión del Consejo de Seguridad, S/PV.4726, 26 marzo 2003.

<sup>29</sup> D. Villepin, *op. cit.*, 19 de marzo de 2003

<sup>30</sup> D. Villepin, *op. cit.*, 14 de febrero de 2003

<sup>31</sup> J. Chirac, *Discurso en la Apertura de la 58ª Sesión De la Asamblea General de Naciones Unidas*, Nueva York, 23 de septiembre de 2003, <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/frafre030923.htm>, (nov. 09)

<sup>32</sup> *Ibidem*.

oficiales pretende observar las tendencias de discurso respecto a los elementos objetivos que conforman la imagen de legitimidad y su estudio separado supone una cierta artificialidad en beneficio de la comprensión.

### 1. Los valores morales de la ONU y el C.S.

Las intervenciones respecto a la amenaza, posteriormente confirmada, de invasión y guerra en Iraq fueron realizadas por Brasil, desde un punto de vista estricto en cuanto los objetivos y principios de las Naciones Unidas. Los representantes de la diplomacia brasileña subrayaban que la guerra, de producirse, tendría efectos a largo plazo para las propias Naciones Unidas y, concretamente, sobre el Consejo de Seguridad, única institución con legitimidad para tratar sobre el uso de la fuerza y cuya responsabilidad principal es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.<sup>33</sup> La crítica a las posibles acciones fuera de las líneas rojas marcadas por la organización no hacen dudar al gigante latinoamericano en su apoyo a las labores de paz que ésta promueve, según el presidente Lula, “en base a nuestros principios de la Carta de San Francisco”<sup>34</sup>. Es importante subrayar que el presidente carioca refuerza el compromiso de su país adoptando los principios de la ONU considerándolos “nuestros” para insistir en “nuestra creencia en las Naciones Unidas”<sup>35</sup>. A modo de conclusión preliminar respecto a lo manifestado por la diplomacia brasileña en estos meses de conflicto, nada hace pensar que se intente trasladar un mensaje deslegitimador de los principios y objetivos de la ONU, al contrario, se reafirman y se subraya la coincidencia con los propios, legitimando, en suma, el comportamiento de la institución.

### 2. El principio de legalidad del Consejo de Seguridad

La labor de Brasil en la discusión respecto a la crisis de Iraq fue, como se está viendo, de apoyo a las instituciones internacionales como ejes

<sup>33</sup> R. Mota, “The Situation Between Iraq and Kuwait”, *Declaración del embajador de la representación permanente de Brasil en Naciones Unidas*, Nueva York, 26 de marzo de 2003, <http://www.un.int/brazil/speech/03d-rms-csnu-iraque-2603.htm>, (nov. 09)

<sup>34</sup> L. I. da Silva, *Discurso del Presidente de la República de Brasil en la apertura de la 58ª Asamblea General de la ONU*, Nueva York, 23 de septiembre de 2003, [http://www.info.planalto.gov.br/exec/inf\\_resultado\\_pesq.cfm?tipo=8](http://www.info.planalto.gov.br/exec/inf_resultado_pesq.cfm?tipo=8), (nov. 09)

<sup>35</sup> *Ibidem*.

de la solución de conflictos. Como se verá, el eje de la postura brasileña fue la reclamación de un respeto escrupuloso a la legalidad internacional representada por la Carta de las Naciones Unidas y las competencias de sus órganos. En este sentido se expresó el embajador brasileño en Naciones Unidas para valorar el ataque estadounidense contra territorio iraquí cuando afirmaba que, deplorando el inicio de la guerra, ésta se producía sin la autorización expresa del Consejo de Seguridad.<sup>36</sup> Brasil solicitó el respeto y refuerzo a este órgano mediante el cumplimiento de sus decisiones y el perfeccionamiento de sus métodos de trabajo. El deseo del pueblo brasileño, en palabras de su presidente, es que “las normas del derecho internacional sean plenamente respetadas”<sup>37</sup>. Sin embargo, dentro de este discurso legalista, defensor de las prácticas y procedimientos del Consejo y, por tanto, legitimador de la institución, aparece un detalle ciertamente crucial. Los representantes brasileños aprovechan la crisis para manifestar, públicamente, su desacuerdo con el inmovilismo en la manera de elección de miembros al Consejo y, más concretamente, con el cierre a la posibilidad de incorporar otros miembros no permanentes. Se critica desde el hecho de que los Estados no miembros del Consejo participen poco en cuestiones clave como la guerra de Iraq<sup>38</sup>, a la falta de un proceso de reforma del órgano que implique el aumento de sus miembros y la incorporación de países en vías de desarrollo<sup>39</sup> hasta, en definitiva, la falta de adecuación de este organismo de la ONU a la realidad contemporánea para que “sus decisiones gocen de legitimidad junto a la Comunidad de Naciones como un todo”<sup>40</sup>. Este último es un aspecto crucial del análisis de legitimidad que se está esbozando aquí. Se trata de un Estado que, en sus manifestaciones públicas, refuerza, apoya y publicita los procedimientos legales de un organismo internacional, subraya la obligatoriedad que deben tener sus resoluciones y afirma que el cumplimiento es un eje del funcionamiento del sistema pero, al mismo tiempo, critica de forma reiterada el mecanismo de composición del mismo que, en definitiva, es una forma de debilitar el propio proceso de adopción de decisiones que dice defender.

---

<sup>36</sup> R. Mota, *op. cit.*

<sup>37</sup> L. I. da Silva, *op. cit.*

<sup>38</sup> L. Caldas de Moura, "The Situation Between Iraq and Kuwait", *Declaración del embajador-deputy de la representación permanente de Brasil en Naciones Unidas*, Nueva York, 11 Marzo de 2003, <http://www.un.int/brazil/speech/03d-ltcm-csnu-iraque-1103.htm>, (nov. 09)

<sup>39</sup> R. Mota, *op. cit.*

<sup>40</sup> L. I. da Silva, *Discurso a la nación del Presidente de la República*, 20 de marzo de 2003, [http://www.info.planalto.gov.br/exec/inf\\_discursosdata.cfm](http://www.info.planalto.gov.br/exec/inf_discursosdata.cfm), (nov. de 09)

### 3. La efectividad del Consejo de Seguridad

Esta dualidad del mensaje brasileño es aún más evidente en cuanto a las referencias que hace respecto a la efectividad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Los representantes de Brasil afirman, como se ha dicho, que todos los Estados deben respetar las decisiones del Consejo pero, los términos que se usan son esperanza o deseo en el respeto a las decisiones<sup>41</sup>, de lo que se puede deducir que la confianza en la efectividad de la organización no es ilimitada. Así, se subraya la capacidad del C.S. de resolver el conflicto, apoyando en este caso las propuestas de Francia Alemania y Rusia<sup>42</sup>, lo que refleja una confianza en el sistema y en la capacidad de éste para cumplir su objetivo. Sin embargo, paralelamente, se subraya de nuevo la necesidad de una reforma del Consejo “para que nuestras decisiones y acciones colectivas pasen a ser *de facto* respetadas y eficaces”<sup>43</sup>. Queda claro, Brasil desea un Consejo de Seguridad de Naciones Unidas activo, respetado y eficaz pero, a sus ojos, no lo es y, por lo tanto, es necesaria su reforma. La ineficacia denunciada es claramente responsabilidad de un sistema defectuoso. La constante petición, exigencia incluso, de una reforma de las Naciones Unidas indica una falta de confianza en la institución, en su falta de efectividad, que supone una merma constante de su imagen de legitimidad.

“La reforma de la ONU se torna un imperativo ante el riesgo de un retroceso en el ordenamiento internacional. Es preciso que el Consejo de Seguridad esté plenamente equipado para enfrentarse a las crisis y lidiar con las amenazas a la paz. Y eso exige que sea dotado de elementos eficaces de acción”<sup>44</sup>. Esta declaración representa bastante fielmente la imagen de la institución en Brasil: se comparten los principios y objetivos de la ONU y del propio Consejo, se subraya la fe en el respeto al principio de legalidad, apoyando, en suma, los valores morales y los procedimientos básicos de funcionamiento. Sin embargo, Brasil cree necesario, urgente, la reforma de ciertas cuestiones respecto a los sujetos que deben adoptar decisiones para

---

<sup>41</sup> L. Caldas de Moura, *op. cit.*

<sup>42</sup> L. Caldas de Moura, "The Situation Between Iraq and Kuwait", *Declaración del embajador-deputy de la representación permanente de Brasil en Naciones Unidas*, Nueva York, 18 de febrero de 2003, <http://www.un.int/brazil/speech/03d-ltcm-csnu-iraque-1802.htm>, (nov. 09)

<sup>43</sup> L.I. da Silva, *op. cit.*, 23 de septiembre de 2003.

<sup>44</sup> *Ibidem*

dotarlas de legitimidad. Su falta de confianza en la efectividad del Consejo, en parte responsabilidad de una forma de elegir miembros igualmente ilegítima a sus ojos, constituye la conclusión de la imagen de la ONU para Brasil tanto, al menos, como su compromiso y apoyo a los valores morales y la legalidad internacional.

#### D. India

La posición de India respecto al conflicto en Iraq y, en lo que aquí más interesa, respecto a la labor de la ONU, fue, cuanto menos, discreta. La postura india fue definida como ausente<sup>45</sup>, intentando jugar a la neutralidad en un conflicto que amenazaba el refuerzo de las relaciones con Estados Unidos.

##### 1. Los valores morales de la ONU y el C.S.

Sin embargo, y aunque de forma muy genérica, las intervenciones de los representantes oficiales del país asiático mostraron su apoyo a los objetivos en general, y en concreto sobre Iraq<sup>46</sup>, de la comunidad internacional representada por el Consejo de Seguridad. Para el presidente indio, “la voluntad de la comunidad internacional es expresada por el Consejo de Seguridad”<sup>47</sup>. El equilibrio indio fuerza comentarios genéricos sobre la importancia de la unidad en el trabajo del Consejo o las veladas críticas al mismo cuando le indica que su deber, surgido de los principios y objetivos reflejados en la Carta, era trabajar principalmente sobre la labor de los inspectores en Iraq para garantizar la paz.<sup>48</sup> Sin embargo, unos meses después, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el primer ministro indio es más claro y afirma que el deber internacional de proteger la paz y la seguridad se basa en el compromiso común de todas las naciones y que, en

<sup>45</sup>A. Acharya, “The Iraq Options”, *Centre for Peace and Development Studies*, <http://www.cpdindia.org/iraqoptions.htm>, mayo 2003, (nov. 09)

<sup>46</sup> Gobierno de la India, *Comunicado del Portavoz oficial sobre el inicio de la acción militar en Iraq*, 20 de marzo de 2003, <http://meaindia.nic.in/>, (nov. 09)

<sup>47</sup> A.P.J. Abdul Kalam, *Discurso del Presidente a la Sesión Conjunta del Parlamento*, 17 de febrero de 2003, <http://meaindia.nic.in/>, (nov. 09)

<sup>48</sup> V. Nambiar, Embajador de la India en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, CS Acta S/PV.4726, 26 de marzo de 2003

este trabajo colectivo en pos de unos valores supremos, comunes y superiores a los naciones, es donde se funda la legitimidad única de la institución.<sup>49</sup>

## 2. El principio de legalidad del Consejo de Seguridad

Por lo que respecta a la visión de India respecto al principio de legalidad del Consejo de Seguridad, si bien la tónica general se mantiene con el mismo perfil bajo que se ha observado en sus posicionamientos respecto a los valores morales, la diplomacia india apoyó la estructura legal del órgano de la ONU, al subrayar que las decisiones que se adopten en el marco de la solución de conflictos como el de Iraq deben estar apoyadas por las Naciones Unidas<sup>50</sup> y, más concretamente, bajo su autoridad<sup>51</sup>. De esta manera, la postura de India supone un apoyo, si bien no enérgico, a fundamentos básicos de la estructura legal del Consejo de Seguridad y la ONU. Así, apoyando la autoridad de la organización se sostiene la legitimidad del título por el cual la institución internacional tiene competencias y al hablar de las decisiones que se tomen, se indica que debe hacerse conforme el procedimiento previsto legalmente por la ONU. Sin embargo, el perfil bajo durante la crisis diplomática se atenúa meses después cuando se apunta a los mecanismos de adopción de decisiones como anacrónicos y poco representativos sugiriendo la eliminación del veto y de la práctica de la unanimidad en las decisiones como elementos clave para otorgar legitimidad y agilidad al proceso.<sup>52</sup> En definitiva, India parece no querer aparecer, por motivos estratégicos, como un actor importante durante el apogeo de las tensiones dentro del Consejo y se limita a apoyar de forma general el sistema legal de la ONU. Sin embargo, recuperando el papel que poco a poco debe tomar en la escena internacional, superado el momento álgido de la crisis se apoya en ésta para ejemplificar los principales problemas del entramado jurídico que deslegitiman, a su entender, el comportamiento de la Organización internacional.

<sup>49</sup> S.A.B. Vajpayee, *Discurso del Primer Ministro de India ante la 58ª Asamblea General de la ONU*, Nueva York, 25 de septiembre de 2003, <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/indieng030925.htm>, (nov. 09), p. 1.

<sup>50</sup> Y. Sinha, "Entrevista al Ministro de Exteriores de India", *Vremya Novostie*, 19 de febrero de 2003, <http://meaindia.nic.in/>, (nov. 09)

<sup>51</sup> Gobierno de India, *Comunicado del gobierno sobre la situación en Iraq*, 18 de Marzo de 2003, <http://meaindia.nic.in/>, (nov. 09)

<sup>52</sup> S.A.B.Vajpayee, *op. cit.*, p.2.

### 3. La efectividad del Consejo de Seguridad

La imagen que del éxito en el cumplimiento de la misión de la ONU y el C.S. tiene India es igualmente prudente pero aportando ciertos criterios deslegitimadores. Para India, la conclusión más grave del conflicto diplomático respecto a Iraq es que los miembros del Consejo han sido incapaces de trabajar colectivamente y de armonizar sus posiciones<sup>53</sup> bloqueando así, el trabajo efectivo que debe hacer. Esta crítica va dirigida especialmente a los miembros permanentes por no haber cumplido su función de mantener la paz y el orden establecido, subrayando su extraordinaria incompetencia<sup>54</sup>. Sin embargo, la crítica a la inefectividad de la organización no va acompañada en esta ocasión de una solicitud expresa de reforma del mecanismo interno de funcionamiento para hacerlo más efectivo. Este planteamiento llega más tarde, en boca del primer ministro indio en septiembre de 2003, cuando sugiere modificaciones del sistema que le permitan jugar su rol. Más aún, se responsabiliza de la ineficacia del Consejo a su composición y se subraya que no recuperará agilidad ni representatividad mientras no se amplíe<sup>55</sup>. Sin embargo, la conclusión a la que llegan los representantes indios es que el conflicto respecto a la invasión del país árabe ha supuesto una considerable merma en la autoridad de todo el sistema de Naciones Unidas<sup>56</sup>, deslegitimando su acción.

#### E. Sudáfrica

El papel jugado por Sudáfrica en el conflicto diplomático y militar respecto a Iraq fue bastante más activo que el de India. Sus representantes plantearon un discurso claro sobre qué se debía hacer e incluso enviaron inspectores al país árabe para verificar su colaboración.

<sup>53</sup> Gobierno de India, *Comunicado del...*, 18 de Marzo de 2003, *op. cit.*

<sup>54</sup> S.A.B. Vajpayee, *op. cit.*, p.1.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>56</sup> Gobierno de la India, *Comunicado del...*, 20 de marzo de 2003, *op. cit.*

## 1. Los valores morales de la ONU y el C.S.

Tal vez por su incorporación tardía con carácter pleno a las relaciones internacionales, los representantes públicos de Sudáfrica apoyaron los principales objetivos de las Naciones Unidas, fundamentalmente, su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y la resolución pacífica de conflictos.<sup>57</sup> Para Sudáfrica, “las Naciones Unidas fueron fundadas para proteger a la humanidad del azote de la guerra” y ese objetivo, en los debates en el C.S., debe servir como guía de cómo dirigir las situaciones de conflicto futuras.<sup>58</sup> Estos debates, centrados siempre en el objetivo marcado por la Carta de San Francisco, deben mantener la unidad y la cohesión de los miembros del Consejo con el fin de confrontar los retos de la humanidad.<sup>59</sup> De esta forma, la ONU, sus principios y objetivos, suponen “la expresión legítima de la voluntad colectiva de los pueblos del mundo”<sup>60</sup> y es fundamental que la guerra de Iraq no suponga la erosión de los principios y valores expresados en la Carta<sup>61</sup>. Queda claro, según las afirmaciones públicas del gobierno africano, que Sudáfrica confía y respeta los valores morales de la ONU, se siente identificada con ellos priorizando el objetivo de defensa de la paz y la seguridad pero manteniendo un discurso legitimador de otros valores como la renuncia a la guerra o la igualdad entre Estados de la que deriva la obligación de cooperar y mantenerse unidos ante los retos.

## 2. El principio de legalidad del Consejo de Seguridad

Al igual que otros actores estatales, los diplomáticos sudafricanos se apoyaron en la legalidad escrita en la Carta para rechazar la invasión de Iraq

<sup>57</sup> T. Mbeki, *Discurso sobre el Estado de la Nación del Presidente de Sudáfrica*, Ciudad del Cabo, 14 de febrero de 2003, <http://www.southafrica-newyork.net/pmun/>, (nov. 09)

<sup>58</sup> A. Pahad, *Discurso del Diputado-Ministro de Asuntos Exteriores de Sudáfrica en el debate en la Asamblea Nacional sobre Iraq*, 12 Marzo de 2003, <http://www.info.gov.za/speeches/2003/03031309461001.htm>, (nov. 09)

<sup>59</sup> Gobierno de Sudáfrica, *Declaración oficial ante el debate sobre Iraq en el C.S.*, 5 de febrero de 2003, <http://www.info.gov.za/speeches/2003/03020609461007.htm>

<sup>60</sup> T.M. Mbeki, *Declaración del Presidente de la República de Sudáfrica ante la 58ª Asamblea General de Naciones Unidas*, 23 de septiembre de 2003, <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/soueng030923.htm>, (nov. 09)

<sup>61</sup> D.S. Kumalo, Embajador de Sudáfrica ante las Naciones Unidas, CS Acta S/PV.4726, 26 de marzo de 2003.

puesto al exigir la autorización previa del Consejo de Seguridad para cualquier utilización de la fuerza. Fue esta también la razón principal para exigir a Iraq el cumplimiento de las resoluciones del Consejo incluida la 1441<sup>62</sup>. En el mismo sentido, el presidente Mbeki solicitó el respeto a la Carta, a las resoluciones del Consejo y al principio y la práctica del multilateralismo<sup>63</sup>. El multilateralismo, como práctica y costumbre, es sin duda el mejor ejemplo de cómo se han estructurado los mecanismos internos de relación y negociación, por lo que una declaración a favor de éste supone reconocer validez a la negociación plural. Así, una acción en contra de esta idea, en contra de lo que la norma, pero también la costumbre, dictan supone actuar fuera de la Carta de Naciones Unidas<sup>64</sup>, un fracaso de las negociaciones, la diplomacia y el multilateralismo. Fracasadas las advertencias previas, los representantes sudafricanos hacen un llamamiento revelador, animan a las Naciones Unidas a “recuperar su autoridad asegurando que cualquier decisión tras la invasión se tome en base al derecho internacional humanitario”<sup>65</sup>. Esto implica el reconocimiento sudafricano que la ilegalidad de la guerra ha debilitado la legitimidad de la organización puesto que la legitimidad es la que otorga autoridad. Haber permitido la violación de las normas legales y consensuales, la ruptura del principio de legalidad en suma, debilita la imagen de la institución como autoridad legítima y el remedio propuesto es garantizar, durante la agresión, el cumplimiento de las normas internacionales. La guerra “ilegal”<sup>66</sup> iniciada por EE.UU. y Gran Bretaña debilita una de las principales normas y principios del sistema: la prohibición internacional del uso de la fuerza<sup>67</sup>. La violación al sistema legal, no pudiendo ser castigada, no debe para Sudáfrica ser amparada por el C.S. bajo ningún concepto. Advierte a sus miembros contra una posible redacción posterior de una resolución que aprobase tácitamente la acción militar al subrayar que esa invasión no podía

---

<sup>62</sup> D.S. Kumalo, Embajador de Sudáfrica ante las Naciones Unidas, *Comunicado de prensa ante la Declaración sobre Iraq de la Unión Africana*, Nueva York, 4 de febrero de 2003, <http://www.southafrica-newyork.net/pmun/>, (nov. 09)

<sup>63</sup> T. Mbeki, 14 de febrero, *op. cit.*

<sup>64</sup> A. Pahad, *op. cit.*

<sup>65</sup> Departamento de Asuntos Exteriores de Sudáfrica, *Declaración- Reacción del gobierno de Sudáfrica ante la guerra contra Irak*, 20 de marzo de 2003, <http://www.info.gov.za/speeches/2003/03032013461001.htm>, (nov. 09)

<sup>66</sup> C. Pahad, *Comunicado del Diputado-Ministro de Asuntos Exteriores sobre la guerra contra Iraq*, 20 de marzo de 2003, <http://www.info.gov.za/speeches/2003/03032410461002.htm>, (10 nov. 09)

<sup>67</sup> *Ibidem.*

desmontar el sistema legal construido durante tanto tiempo, caracterizado por el sistema de seguridad colectiva sancionado por la Carta<sup>68</sup>. Sin embargo, una conclusión importante a la que llega Sudáfrica tras esta experiencia es la necesidad de reformar determinados mecanismos de representación el Consejo y otros órganos multilaterales para dotarlos de representatividad de todas las regiones<sup>69</sup>. De esta forma, la postura oficial de Sudáfrica fue, evidentemente, muy clara con respecto al principio de legalidad. Las normas y procedimientos de la ONU deben ser respetados tal y como hace el país africano, se comparte el fundamento sobre la autoridad legítima del Consejo para tratar ciertos asuntos e incluso la manera en la que se adoptan decisiones. Ahora bien, el fracaso de la institución en este caso pone en riesgo estos méritos y la solución ofrecida fue una reforma para ampliar el número de sujetos de decisión y una mayor sujeción a normas de derecho internacional e internas.

### 3. La efectividad del Consejo de Seguridad

Como queda patente ya respecto al tercer criterio, para el gobierno sudafricano la crisis de Iraq fue un fracaso absoluto en la efectividad del Consejo de Seguridad y del sistema de Naciones Unidas. La guerra es la mejor prueba de la “absoluta debilidad” y anuncio de la posible “destrucción del sistema y las instituciones de Naciones Unidas”<sup>70</sup>. Las declaraciones en este sentido abundan y se considera que los acontecimientos minan el papel del Consejo para gestionar asuntos globales<sup>71</sup>. Una vez afirmado esto, queda por ver, en opinión de la diplomacia sudafricana, cómo restaurar esa confianza perdida en la capacidad del Consejo<sup>72</sup>. El resultado de esta pérdida de eficacia supone, para el presidente Mbeki, la aparición del interrogante sobre si la propia organización tiene futuro, si podrá recuperar la confianza de la ciudadanía y ser un agente poderoso en la escena global.<sup>73</sup> La percepción de Sudáfrica respecto a este criterio objetivo creador de la idea de institución legítima es clara. La ONU y el C.S. han fracasado a la hora de imponer su agenda y sus

<sup>68</sup> D.S. Kumalo, 26 de marzo de 2003, *op. cit.*

<sup>69</sup> T.M. Mbeki, 23 de septiembre de 2003, *op. cit.*

<sup>70</sup> A. Pahad, 12 Marzo de 2003, *op. cit.*

<sup>71</sup> Departamento de Asuntos Exteriores de Sudáfrica, 20 de marzo de 2003, *op. cit.*

<sup>72</sup> A. Pahad, 20 de marzo de 2003, *op. cit.*

<sup>73</sup> T.M. Mbeki, 23 de septiembre de 2003, *op. cit.*

objetivos y esto supone una debilidad clara de su autoridad por más que Sudáfrica apueste aún por que ambos jueguen un rol central en la política internacional.<sup>74</sup>

## II. LA PERCEPCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL TRANSNACIONAL

Analizadas las imágenes que los actores legitimantes estatales escogidos tenían en el momento de la crisis de Iraq en 2003, el siguiente paso del estudio de la percepción subjetiva de legitimidad de la Organización de las Naciones Unidas consiste en el análisis de la imagen que, de los mismos elementos objetivos, tiene la sociedad civil global. La noción de legitimidad social se basa en la observación de las percepciones subjetivas cambiantes de los actores afectados por el comportamiento de la institución internacional bajo estudio, actores miembros todos de una misma comunidad política y aquéllos que, de una u otra manera son receptores de la autoridad de la que dispone. El marco metodológico aquí expuesto sugiere analizar, de forma separada, la percepción de los diferentes actores, expresada en discursos públicos. Es lo que se ha denominado, en la elección de las dimensiones intertextuales<sup>75</sup>, los modelos 1 y 3B. Realizada ya la aproximación a los textos de los Estados elegidos (modelo 1) es el turno de los discursos de la sociedad civil global (modelo 3B). Es útil recordar, que el hecho de que uno de los actores observados en estudio de la legitimidad de las OII sea la sociedad civil se fundamenta en tanto en cuanto es la aproximación más evidente a la ciudadanía, último destinatario de la actividad de las Organizaciones internacionales. Así, se ha asumido que la forma más evidente, con un criterio utilitario, de estudiar la opinión y las percepciones de la ciudadanía es estudiar la sociedad civil.<sup>76</sup> Caracterizada la sociedad civil global como la suma de diferentes movimientos sociales, políticos, culturales y religiosos, con fines diversos pero con una clara determinación de ser actor en la realidad internacional diferente al Estado y al mercado,<sup>77</sup> ninguna afirmación de lo que la sociedad civil global opina es cierta o irrefutable de modo absoluto. Así pues, remarcando que esta investigación pretende poner a prueba el marco teórico y el esquema metodológico aquí establecidos y

<sup>74</sup> D.S. Kumalo, 4 de febrero de 2003, *op. cit.*

<sup>75</sup> Ver capítulo VI, epígrafe I.C.1 de este trabajo.

<sup>76</sup> J. Casquette, *Política, cultura y movimientos sociales*, Bilbao, Bakeaz, 1998, p. 28.

<sup>77</sup> A. Van Rooy, *The global legitimacy game*, New York, Palgrave Mcmillan, 2004. p. 6.

siguiendo esa metodología, se estudiarán discursos de las organizaciones más relevantes de la sociedad civil global. Así, se examinarán textos públicos de los movimientos sociales y ONGs más relevantes en la escena internacional. De la misma forma, y dado que la perspectiva de género aporta perspectivas diferentes de la realidad, se estudiarán los posicionamientos del movimiento feminista internacional. Por último, y dado que se puede decir que suponen el inicio histórico de la sociedad civil y mantienen aún su capacidad de organización e influencia, se repasarán las apreciaciones de los sindicatos internacionales.

De forma previa, y puesto que se habla de ciudadanía, es posible una aproximación a lo que está sentía en 2003 respecto a la invasión de Iraq por parte de Estados Unidos. En una encuesta de la agencia Gallup en diferentes países sobre la guerra, realizada a unas 30.000 personas, la percepción con respecto a la guerra arroja indicios interesantes en lo relativo a las Naciones Unidas. Es bastante revelador que casi la mitad de los encuestados rechaza la opción de la guerra en cualquier circunstancia.<sup>78</sup> Respecto a los ciudadanos encuestados de los países objeto de esta investigación<sup>79</sup>, en India el 59, en Sudáfrica el 63 y en Francia el 60% de las personas encuestadas se manifiestan contrarias en cualquier circunstancia a una acción militar contra Iraq<sup>80</sup>. Este rechazo incluye la posibilidad de una acción militar avalada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas lo que, de confirmarse como una evidencia, puede suponer una absoluta falta de confianza de la ciudadanía en el papel, en los valores y los procedimientos de la institución. Por el contrario, aquellos que se manifiestan partidarios de un ataque sólo si ha sido sancionado por las Naciones Unidas, son un 27 % de los franceses por un 34 de los estadounidenses, un 29 de los indios y un 20 de los sudafricanos. Una realidad social como la que refleja esta encuesta marcaría claramente un proceso de desvinculación social con las Naciones Unidas. Sin embargo, estos resultados son tan directos porque las respuestas a una pregunta como estar a favor de una guerra son difícilmente contestadas de forma afirmativa, aún con el beneplácito de las Naciones Unidas. Así pues, este estudio sirve de introducción a los discursos sociales, verdaderos termómetros de la

<sup>78</sup> Gallup International Iraq Poll 2003, <http://www.gallup-international.com/download/GIA%20press%20release%20Iraq%20Survey%202003.pdf>, (nov. 09)

<sup>79</sup> En Brasil no se realizó el estudio demoscópico.

<sup>80</sup> Gallup International Iraq Poll 2003, <http://www.gallup-international.com/ContentFiles/survey.asp?id=10>, (nov. 09).

sociedad, donde los argumentos crean opinión, percepción y significado y donde los elementos objetivos son visibles para su estudio.

Las declaraciones de la sociedad civil global, movimientos sociales, feministas, sindicales y ONGs respecto a la guerra y las negociaciones en el C.S. reflejan, como era evidente, un rechazo unánime a la posibilidad de iniciar un ataque a Iraq. Lo que aquí interesa, las impresiones que de la actuación de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad se desprenden de los discursos de los agentes sociales implican, como se verá, unas críticas muy severas a la estructura jurídica organizativa del C.S. y al incumplimiento, por parte de EE.UU., de los principios básicos de funcionamiento de la organización. Derivado de esto, la imagen del comportamiento del C.S. y, por ende, de toda la organización, es de ineficacia. Sin embargo, es también generalizada una suerte de adhesión, más o menos entusiasta, a los principios y valores del sistema, identificados aquí como los valores morales de la institución. Las expresiones, declaraciones y llamamientos que aquí se van a señalar no suponen, pues no es posible ni es éste el lugar adecuado, un repaso exhaustivo a las impresiones de la sociedad civil global sobre este asunto. Suponen, sin embargo, un reflejo de la línea de pensamiento que los discursos y actuaciones de la ONU en el conflicto iraquí provocaron en grandes movimientos ciudadanos a lo largo del mundo. Reflejan, sin duda, la línea argumental pública de una mayoría de movimientos que, siguiendo la lógica aquí subrayada respecto a los procesos de creación de “conocimientos compartidos”, inciden directamente en la construcción de la imagen de legitimidad social de las Naciones Unidas en ese momento histórico concreto.

Más allá del rechazo generalizado a la guerra y las políticas de EE.UU. y sus pocos aliados, interesa conocer la imagen que de la ONU tiene la sociedad civil. En un primer momento, en los debates previos a la guerra, existía una cierta controversia entre los diferentes movimientos que conforman la sociedad civil respecto al papel de las Naciones Unidas. Se dudaba fundamentalmente sobre qué rol otorgarle a la institución internacional en la actividad del movimiento contra la guerra: defenderla del ataque estadounidense o incluirla dentro de los instrumentos del “imperialismo estadounidense”<sup>81</sup>. De forma general, se puede decir que el movimiento contra la guerra hizo un repaso histórico del papel de la ONU

---

<sup>81</sup> P. Bennis, *op. cit.*, p. 87.

en la crisis de Iraq criticando su apoyo a las medidas neoliberales, castigos a la población civil o su legitimación de guerras ilegales. Asimismo, la movilización se convirtió, con el tiempo, en un reclamo de reforma de las Naciones Unidas para mejorar su representatividad, transparencia y la presencia de la sociedad civil democratizando, en definitiva, su ordenamiento interno.<sup>82</sup>

A. *Las organizaciones sociales y no gubernamentales (ONGs)*

Como referente principal de la sociedad civil global se puede centrar el estudio en grandes asociaciones, permanentes o temporales de movimientos sociales y ONGs. Sin duda, el Foro Social Mundial es el máximo exponente de esta nueva forma de actividad social en ambientes internacionales.

1. Los valores morales de la ONU y el C.S.

El Foro, en su reunión anual de 2002 en Porto Alegre, Brasil, realizó un llamamiento<sup>83</sup> a la paz respecto a la amenaza de conflicto bélico en Iraq. Los presupuestos de dicho comunicado reflejan una adhesión clara a los principios de las Naciones Unidas referidos a la ausencia de guerra en las relaciones internacionales y la igualdad entre Estados. Así, la expresión “un mundo sin guerras es posible, si el mundo es reconstruido sin potencias hegemónicas, atendiendo a la multiplicidad y diversidad de la humanidad, sin predominio de unas sobre las otras” subraya la necesidad de construir unas relaciones entre países en las que la garantía de la ausencia de guerra fuese la propia igualdad entre ellos. Además, apoya explícitamente la construcción de una Organización internacional que tenga como objetivo la protección de estos principios sumándose, por tanto, a la impresión de que los objetivos de las Naciones Unidas son también los de la ciudadanía mundial: “Un mundo sin guerras es posible, a condición de la existencia de un organismo internacional con poder y legitimidad para intermediar los conflictos con justicia y equidad, que represente la voluntad mayoritaria de

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>83</sup> Foro Social Mundial, Porto Alegre, *Declaración Por un mundo sin guerras*, 3 de febrero 2002, [http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic/main.php?id\\_menu=14\\_2\\_6&cd\\_language=4](http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic/main.php?id_menu=14_2_6&cd_language=4), (dic. 09)

la humanidad de forma democrática. Ese organismo puede ser la ONU, en caso de que sea democratizada, terminando con el poder de veto de potencias imperiales que arrogan el derecho de ser miembros”.

## 2. El principio de legalidad del Consejo de Seguridad

Como deja en evidencia este último párrafo, la adhesión a los principios morales de la Organización internacional, tanto en su faceta de principios como en la de objetivos, no es entusiasta precisamente por vincularlos con diferentes elementos del principio de legalidad. Se desprende de este discurso una decepción con el organigrama interno de la ONU. Para el Foro Social Mundial, el procedimiento de adopción de decisiones políticas por el C.S., en el que está autorizado el veto por parte de los miembros permanentes, supone una merma en su imagen de la legitimidad social de su autoridad política. La pérdida de confianza en el sistema, la imagen de ilegitimidad que muchos movimientos sociales a nivel mundial tienen de la institución, se refleja claramente en su negativa visión de cómo se adoptan las decisiones en su seno. De alguna manera, y como muestra de la fuerza de las percepciones que conforman la legitimidad social, al considerar injusto e ilegítimo el procedimiento previsto, parte de la ciudadanía no se siente representada por las decisiones así tomadas y lo afirma: “creemos que esta guerra, sea con el beneplácito de la ONU o no, será una catástrofe para el pueblo iraquí que ya padece las calamidades del embargo y del régimen de Saddam Hussein, y para todos los pueblos del Oriente Medio”<sup>84</sup>. De esta forma, el Foro Social Europeo, equivalente al Foro Mundial a nivel regional, subraya, meses antes de los decisivos debates en el C.S. que, independientemente del resultado de éstos, los movimientos sociales europeos no se sentirán vinculados por la decisión si esta supone un ataque a Iraq. En el mismo sentido, aunque tal vez de forma menos radical, el Foro Ubuntu<sup>85</sup>, manifestaba claramente la necesidad de reformar el sistema solicitando, en octubre de 2002, ante la escalada de tensión en Iraq: “una profunda reforma de las instituciones internacionales que refuerce el sistema de Naciones Unidas y democratice las instituciones de Bretton

<sup>84</sup> Foro Social Europeo, *Llamamiento de los movimientos sociales*, Florencia 11 noviembre 2002, <http://www.lafogata.org/02europa/12europa/eu3.htm>, (dic. 09)

<sup>85</sup> Foro Mundial de Redes de la Sociedad Civil, participado por personalidades académicas, intelectuales y organizaciones y redes de la sociedad civil, <http://www.ubuntu.upc.edu/index.php?lg=esp>.

Woods y la Organización Mundial del Comercio. Sólo un sistema multilateral con representatividad democrática, basado en principios éticos universales (recogidos en las Declaraciones de los Derechos Humanos, Sociales y Económicos) y con capacidad para enfrentarse a los grandes desafíos actuales de la humanidad nos permitirá recuperar la confianza en nosotros mismos, en "Nosotros, los pueblos"<sup>86</sup>. Esta afirmación de Ubuntu refleja, tanto la falta de coincidencia entre la imagen de lo que los procedimientos de la ONU deben ser y lo que les parece que son como, una vez más, la comunión de ideas respecto a los principios que deben guiarla.

### 3. La efectividad del Consejo de Seguridad

Paralelamente, el Foro Social Mundial deja claro, en su análisis de la realidad internacional, que las Naciones Unidas, a su entender, no están realizando su trabajo. No creen que logren la ausencia de guerras o el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional o la protección de los derechos humanos<sup>87</sup>. Al contrario, su visión es de una falta de efectividad casi absoluta. Así, el manifiesto del Foro afirma, entre otras cosas: que "el fin de la "guerra fría" y de la bipolaridad entre dos superpotencias no significó el advenimiento de la paz y de la resolución armoniosa de los conflictos"; que "los atentados terroristas del 11 de septiembre tuvieron como respuesta la instauración del terror como forma de relación entre los países, en sustitución del derecho internacional, hasta allí precariamente vigente" y, de forma aún más esclarecedora, sobre la eficacia de las Naciones Unidas, que "las Naciones Unidas son vaciadas, las otras potencias capitalistas y casi todos los otros gobiernos del mundo delegan en los Estados Unidos la función de agentes del terror permanente o toleran la generalización de la arbitrariedad y de la violencia, que es como decir al mundo que la ley del más fuerte se impondrá siempre". Un año más tarde, con la guerra al otro lado de la esquina, los llamamientos son más pesimistas y se constata la derrota de los principios y objetivos de las Naciones Unidas puesto que "la fuerza militar se usa para controlar pueblos y recursos estratégicos como el

---

<sup>86</sup>Foro Ubuntu, Comunicado, *Ante la alarmante evolución de la política internacional: Reforma de las Instituciones Internacionales*, 7-10-2002, <http://www.ubuntu.upc.edu/index.php?lg=esp&pg=2&ncom=9>, (dic. 09)

<sup>87</sup> Principios y objetivos señalados como prioritarios en la enumeración de criterios objetivos de la ONU realizada en el Capítulo VII de esta investigación.

petróleo. El gobierno de los Estados Unidos y sus aliados están imponiendo la guerra como la forma cada vez más común de resolver conflictos”<sup>88</sup>.

Esta percepción radicalmente negativa con respecto a la efectividad de las Naciones Unidas, reveladora de una impresión, subjetiva por supuesto pero muy extendida, de incapacidad para cumplir sus objetivos se ve refrendada por el Tribunal Mundial sobre Iraq (WTI, en sus siglas en inglés). Éste, organizado por asociaciones e intelectuales de todo el mundo, organizó un juicio político, si bien sobre la base de argumentos jurídicos, de los responsables de la guerra de Iraq. En la Declaración Final del Jurado de Conciencia del WTI, en junio de 2005, se acusa de forma formal al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por fallar en su deber de proteger Iraq de la agresión, haber impuesto sanciones económicas a Iraq ignorando el coste a los civiles, permitir a EE.UU. y Reino Unido bombardear ilegalmente el país árabe y, posteriormente, legitimar dicha actuación, por permitir que la organización en su totalidad sea dominada por el gobierno estadounidense y por fallar en su obligación de evitar los crímenes de guerra y contra la humanidad cometidos por EE.UU. en la guerra.<sup>89</sup> Para uno de los miembros del Tribunal, el jurista estadounidense Richard Falk, el WTI, sin la pretensión de convertirse en un cuerpo legal, basa sus decisiones en el Derecho internacional y la moralidad<sup>90</sup>. Más allá de las críticas que esta iniciativa coseche, para Falk el hecho es que se ha generalizado un sentimiento de que “las instituciones del Estado, incluida la ONU, han fallado al no proteger un pueblo vulnerable de crímenes de Nuremberg como agresiones, violación de las leyes de la guerra y crímenes contra la humanidad”<sup>91</sup> y señaló además que, si bien era razonable pensar en la condena a EE.UU., “era menos predecible que la ONU fuese sancionada por fallar en el cumplimiento de sus responsabilidades de proteger Estados miembros frente a agresiones”<sup>92</sup>. Más importante para la búsqueda de la imagen última de la ONU en ese momento, es comprobar que el WTI, que tan duro había sido con el papel del C.S. en sus conclusiones, no se refiere ni

<sup>88</sup> Foro Social Mundial, *Llamamiento de los movimientos sociales*, Porto Alegre, 23 de enero 2003, <http://www.ugt.es/globalizacion/llamamiento.htm>, (dic. 09)

<sup>89</sup> Jurado de Conciencia del Tribunal Mundial sobre Iraq, *Declaración Final del Jurado de Conciencia*, Estambul, Junio 2005, [http://www.iraktribunal.de/internat/istanbul2005/final\\_declaration.pdf](http://www.iraktribunal.de/internat/istanbul2005/final_declaration.pdf), (dic. 09)

<sup>90</sup> R. Falk, *The World Speaks on Iraq*, 14 julio 2005, <http://www.global.ucsb.edu/goglobal/goglobalsspring06small.pdf>, (dic. 09)

<sup>91</sup> *Ibidem*

<sup>92</sup> *Ibidem*

una vez al mismo en sus recomendaciones a futuro señalando, tal vez, una falta de confianza hacia la mejora del sistema.

### B. Las organizaciones feministas

Durante los debates sobre la posible invasión de Iraq, las principales organizaciones y movimientos feministas se integraron en las movilizaciones contrarias a la guerra que se han explicado ya en el epígrafe anterior. Sin embargo, el movimiento feminista mantuvo una argumentación y una reflexión diferenciada sobre las causas y consecuencias de los conflictos bélicos que si bien, no aluden directamente al conflicto en Oriente Medio y al papel de la ONU, se producen en el periodo estudiado y permiten una mejor comprensión de las razones que fundan las percepciones de este importante colectivo.

Dos años después de la guerra de Iraq, Huibin amee Chew subraya, con la guerra en Iraq como ejemplo, las consecuencias para las mujeres de las guerras. Así, demuestra que los soldados no son ni las únicas ni las principales víctimas, que los perjuicios económicos de la guerra son exacerbados por el patriarcado (tanto por el de EE.UU. como por el de Iraq) sobre las mujeres, que la militarización intensifica la mercantilización de las mujeres, que perpetúa la violencia sexual, doméstica y contra las mujeres tanto en el país invasor como en el invadido, que la militarización disminuye el control de la mujer sobre su reproducción y restringe la expresión política de ésta al limitar su espacio público y, por supuesto, que la ocupación no implica la liberación de la mujer.<sup>93</sup>

Con esta perspectiva general, el movimiento feminista internacional trabaja para enfrentarse a la globalización neoliberal y patriarcal que, precisamente, fomenta la guerra como medio relación entre poderes.<sup>94</sup> De esta forma, las organizaciones de mujeres “están profundamente afectadas por la guerra, el racismo y la pobreza. Pero cuando nos levantamos por la paz como mujeres, no lo hacemos por nuestra especial condición de víctimas

<sup>93</sup> Huibin amee Chew, *Why The War Is Sexist*, Diciembre 2005, <http://www.zcommunications.org/why-the-war-is-sexist-by-huibin-amee-chew-1>, (julio, 2010)

<sup>94</sup> Marcha Mundial de las mujeres, *Declaración sobre nuestros valores*, 22 de marzo de 2003, [http://www.marchemondiale.org/qui\\_nous\\_sommes/valeurs/es](http://www.marchemondiale.org/qui_nous_sommes/valeurs/es) (julio 2010)

sino para representar una diferente visión de fortaleza”<sup>95</sup>. De esta manera, con una perspectiva de género para entender el militarismo y el nacionalismo es posible construir una alternativa y oponerse a éstos.<sup>96</sup>

En definitiva, los diferentes colectivos feministas se opusieron a la guerra, por las mismas razones que los demás grupos sociales y por otros más, por la consciencia de que las mujeres sufrirán más, porque el gasto de que son beneficiarias desaparecerá y porque la cultura violenta que se fomentará, descargará su fuerza contra ellas.<sup>97</sup>

Se exigió en fin, que no se invadiese, que la ONU recuperase poder en la gobernanza mundial y que se reformase para ser más representativa. Así, la Marcha Mundial de las mujeres afirmó que “estas organizaciones<sup>98</sup> (económicas) deben rendir cuentas a la ONU, pero a una ONU ella misma reformada sobre todo en cuanto a su Consejo de Seguridad se refiere, hasta ahora dominado por el mismo club de países con derecho de veto.”<sup>99</sup> En definitiva, “no hay porvenir para la humanidad si se diseñan políticas de guerra, las cuales en nombre de la lucha contra el "terrorismo" transforman las sociedades en campos de batalla o en fortalezas protegidas artificialmente. Las mujeres, las niñas y los niños son los primeros en sentir el impacto de la guerra. Nosotras proponemos la negociación política de los conflictos, el fin de la industria armamentista y el desarrollo de una cultura de paz”.<sup>100</sup>

### C. Las organizaciones sindicales

Como se ha dicho ya, la sociedad civil global está compuesta por diferentes tipos de asociaciones y movimientos siendo el sindical de crucial importancia puesto que ha sido históricamente de los más activos y mantiene aún hoy una gran capacidad de movilización y, lo que es más

<sup>95</sup> Third World Network, “Why women should oppose war”, Third World Network Features, nº 2469, marzo 2003, [http://www.twinside.org.sg/title2/women/women\\_a.economic.htm](http://www.twinside.org.sg/title2/women/women_a.economic.htm) (julio 2010)

<sup>96</sup> Cynthia Cockburn, *Why Feminist Anti-militarism?*, Marzo 2003, <http://www.womeninblack.org.uk/Feminist%20Antimilitarism.htm> (julio 2010).

<sup>97</sup> NOW action, *Feminists and Other Activists Say No to War on Iraq*, Declaración de la vicepresidenta, 10 octubre de 2002, <http://www.now.org/press/10-02/10-10.html> (julio 2010)

<sup>98</sup> Las Organizaciones internacionales de carácter económico

<sup>99</sup> Marcha mundial de las mujeres, *El G8 y las mujeres*, mayo de 2002, [http://www.marchemondiale.org/publications/G8\\_Nepad/es](http://www.marchemondiale.org/publications/G8_Nepad/es) (julio 2010).

<sup>100</sup> *Ibidem*

importante, de creación de opinión y de imágenes sociales sobre la realidad nacional o internacional. Así, es muy útil para este análisis sobre la percepción ciudadana de la ONU en 2003 conocer los discursos públicos de las organizaciones sindicales. Para esto, las diferentes asociaciones internacionales y regionales de sindicatos ofrecen una amplia visión de sus criterios. Como referente de asociación sindical internacional se tomará la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) con 144 organizaciones sindicales de los cinco continentes, origen de la actual Confederación Sindical Internacional nacida en Viena en el Congreso fundacional celebrado entre el 3 y 5 de noviembre de 2006.<sup>101</sup> En cuanto a asociaciones regionales, se utilizarán los discursos de la Confederación Europea de Sindicatos (CES). Además de estas organizaciones, es muy útil conocer la postura sindical global<sup>102</sup> expresada en el Foro de Porto Alegre y en el de Davos en la reunión de las asociaciones internacionales.

En esta última declaración citada, planteada ante ambos foros, se hace un llamamiento internacional al diálogo en el cuadro del sistema de Naciones Unidas<sup>103</sup>. La CMT, en su comunicado de 2 enero de 2003, rechaza radicalmente la posibilidad de un inicio de la guerra exigiendo a las ONU la resolución pacífica y por medios democráticos del conflicto así como el levantamiento del embargo económico contra el país árabe.<sup>104</sup> Al día siguiente, la CMT vuelve a hacer un comunicado sobre la cuestión reforzando el papel que, en su opinión, debe cumplir la ONU, subraya que cualquier acción bélica al margen del sistema es “inconcebible”, recuerda la obligación de todas las naciones del mundo de “cumplir las resoluciones las Naciones Unidas” y presiona a ésta para insistir en la “solución negociada”.<sup>105</sup> En el mismo sentido, el 1 de febrero de 2003 la CMT hace un llamamiento a sumarse a las protestas mundiales contra la posibilidad del inicio de la agresión, “por una solución dialogada en la ONU y el

<sup>101</sup> ITUC-CSI, <http://www.ituc-csi.org/-press-room-.html>, (dic.09)

<sup>102</sup> Comunicado conjunto de Global Unions, formada por la Confédération Internationale des Syndicats libres (CISL), las Fédérations Syndicales Internationales (FSI) y la Commission Syndicale Consultative (TUAC) ante la OCDE ; así como la Confédération Mondiale du Travail (CMT) y la Confédération Européenne des Syndicats (CES).

<sup>103</sup> CES, “Democratiser la mondialisation », *Déclaration syndicale au Forum social mondial* (Porto Alegre) et au Forum économique mondial (Davos), *Nos priorités. Résolutions de la CES 2003*, enero 2003, pp.67-68, , <http://www.etuc.org/a/2170>, (18 dic. 09)

<sup>104</sup> CMT, *Comunicado de prensa*, 2 de enero 2003, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_/D66D622D90678926C1256E770044F0C4?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/D66D622D90678926C1256E770044F0C4?OpenDocument), (dic. 09)

<sup>105</sup> CMT, *Comunicado de prensa*, 3 de enero 2003, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_/18E9A3EFD808D548C1256E770045685C?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/18E9A3EFD808D548C1256E770045685C?OpenDocument), (dic.09)

cumplimiento por todos de sus resoluciones”<sup>106</sup>. Queda así de manifiesto que la CMT apoya el procedimiento jurídico por el cual se adoptan las decisiones en las Naciones Unidas así como la obligatoriedad de las resoluciones. Sin embargo, y es importante indicarlo, cuando la CMT hace referencia en sus comunicados a la obligatoriedad de las resoluciones de la ONU cita a Israel pudiendo con esto indicar que considera obligatorias también las resoluciones de la Asamblea General, órgano más crítico con el Estado sionista que el C.S. pero cuyas disposiciones no disponen de fuerza obligatoria. En cualquier caso, es lógico afirmar que la contundencia de estos planteamientos no supone un intento de deslegitimación de la estructura legal del sistema de Naciones Unidas sino, al contrario, pretende reforzarlo. En lo referente a los valores morales de la organización, la CMT comparte en sus discursos incondicionalmente el objetivo de evitar guerras y confía en la institución para mantener la paz y la seguridad así como para fomentar el desarrollo.<sup>107</sup> A diferencia de otros movimientos sociales, una vez desencadenado el ataque sobre Irak, la CMT no gira su descontento sobre las Naciones Unidas obviando absolutamente a la organización en sus comunicados de marzo y abril.<sup>108</sup> De esta forma, se puede inferir que para la asociación internacional de sindicatos la efectividad de las Naciones Unidas no está puesta en duda ya que no parece otorgarle la capacidad de cumplir siempre sus objetivos. Esta conclusión denota, sin embargo, una cierta sensación de inutilidad de la institución.

Para la CES, en opinión expresada en el dossier anual “*Nuestras prioridades*” en 2002, la ONU debe ser obedecida por Irak, así como por Estados Unidos y Reino Unido, y subraya que sólo ésta, en virtud de sus competencias legales y de organización interna, puede establecer cómo se deben cumplir sus disposiciones.<sup>109</sup> Una vez iniciada la guerra, la CES se

<sup>106</sup> CMT, *Comunicado de prensa*, 1 de febrero 2003, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_/DE2D472047CDB5AFC1256E77004679C3?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/DE2D472047CDB5AFC1256E77004679C3?OpenDocument) (dic.09)

<sup>107</sup> CMT, *Comunicado de prensa*, 2 de marzo 2003, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_/13CB4F9D84A73B99C1256E770048B9D6?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/13CB4F9D84A73B99C1256E770048B9D6?OpenDocument), (18 dic. 09). Asimismo, como se ha dicho ya, en las tres notas de prensa anteriormente citadas se rechaza categóricamente la guerra como instrumento, se reclama un trasvase de los fondos bélicos al desarrollo y se insta a la ONU a liderar el diálogo que evite la guerra.

<sup>108</sup> CMT, *Comunicado de prensa*, 4 de marzo 2003, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_/BE06A7715124746DC1256E770049E5BA?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/BE06A7715124746DC1256E770049E5BA?OpenDocument), (18 dic. 09) y, *Comunicado de prensa*, abril 2003, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_/FD322F59B356C4EEC1256E77004E5AB0?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/FD322F59B356C4EEC1256E77004E5AB0?OpenDocument), (18 dic. 09).

<sup>109</sup> CES, “Les syndicats européens et l’Irak”, *Nos priorités. Résolutions de la CES 2002*, 9.10 de octubre de 2002, pp. 95-96, <http://www.etuc.org/a/2170>, (18 dic. 09)

limita a deplorar que el sistema de Naciones Unidas haya sido dejado de lado y manifiesta, por lo tanto, una mayor decepción con la efectividad de la institución si bien mantiene la línea discursiva y política de insistir en que, si se hubiese dejado trabajar a pleno rendimiento a la organización, el conflicto se habría evitado.<sup>110</sup> Esta impresión se confirma cuando la CES en mayo de 2004 destaca que sólo las Naciones Unidas pueden controlar la transferencia del poder a los iraquíes, así como sólo ella podía evitar legítimamente la guerra.<sup>111</sup>

### III. CONCLUSIONES PROVISIONALES

Realizado el análisis de discursos de los agentes legitimantes seleccionados se han podido observar diferentes realidades. Se ha comprobado cuál es el proceso por el que se crea la percepción de legitimidad social en una comunidad política, qué elementos del comportamiento de la institución fortalecen esa imagen y cuáles la debilitan, cómo la noción misma de legitimidad social es multifacética y que, siguiendo esta lógica, la metodología adoptada maneja esta cualidad con habilidad para destacar cada una de las percepciones.

#### A. Resultados de los criterios de la investigación empírica

El estudio de los discursos aquí realizado implica un estudio del examen constante que los actores legitimantes hacen respecto a las Organizaciones internacionales con las que conforman una comunidad política. De esta forma, se han analizado las manifestaciones públicas de diferentes actores y se ha resaltado la percepción que estos tenían respecto del cumplimiento de los tres criterios objetivos, valores morales, principio de legalidad y efectividad (ver gráfico 8.1). Como se ha dicho anteriormente, esta división es artificial y utilitaria, puesto que facilita el análisis empírico.

Por lo que respecta a los resultados parece que puede concluirse que, a mediados del año 2003, iniciada ya la guerra en Iraq, las percepciones sociales respecto a los valores morales de las Naciones Unidas eran

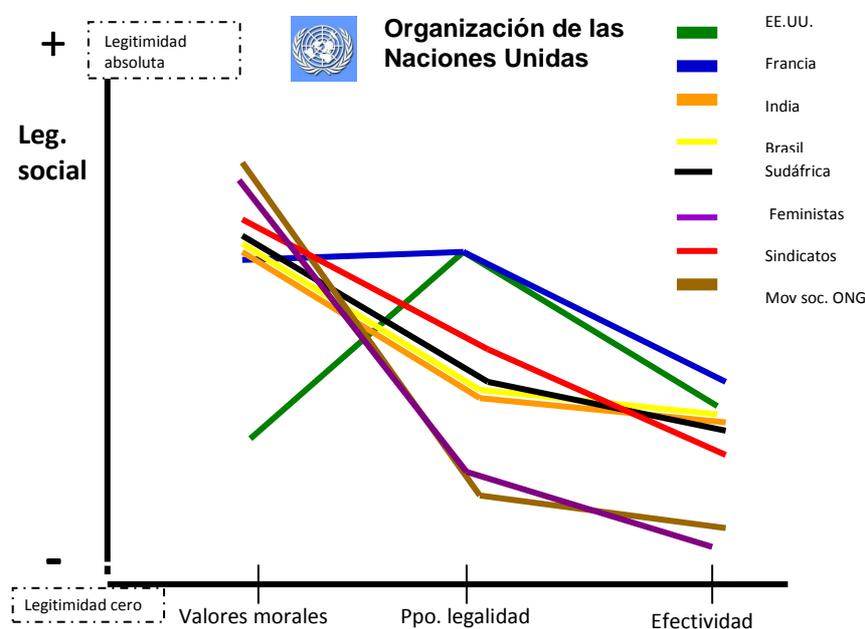
<sup>110</sup> CES, "Les syndicats européens dissentent non à la guerre", *Nos priorités. Résolutions de la CES 2003*, 20 marzo 2003, pp.71-72, <http://www.etuc.org/a/2171>, (18 dic. 09).

<sup>111</sup> CES, "Iraq", *Nos priorités. Résolutions de la CES 2004*, 13 mayo 2004, p. 118, [http://www.etuc.org/IMG/pdf/Priorites\\_2004\\_FR-3.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/Priorites_2004_FR-3.pdf), (18 dic. 09)

generalmente positivas para su comunidad política. Se detecta un sentimiento general de apoyo a los objetivos sociales de la organización, fundamentalmente, y derivado de la elección temporal del estudio en una situación de conflicto bélico, al de mantener la paz en las relaciones internacionales. Se comparte, también de manera general, no sólo los objetivos concretos sino la necesidad de la existencia de una institución como las Naciones Unidas. Y se fundamenta este apoyo en la coincidencia de los valores de la organización con la propia de los actores legitimantes. La única voz claramente discordante es el discurso oficial estadounidense, claro reflejo de las políticas contrarias al multilateralismo de la administración gobernante en aquel momento.

Gráfico 8.1

PRINCIPALES LÍNEAS DE PERCEPCION DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DEL C.S.<sup>112</sup>



De esta forma, la reflexión sobre los resultados del estudio de las percepciones sobre los valores morales de las Naciones Unidas y el Consejo de seguridad ofrece dos implicaciones muy relevantes. Por un lado, de repetirse un resultado así en un posterior estudio de la legitimidad social de

<sup>112</sup> Fuente: Elaboración propia

las Naciones Unidas utilizando otro ámbito temporal, se podrá asumir, sin temor a grandes equivocaciones, que los valores morales de las Naciones Unidas otorgan a esta institución una autoridad política muy importante, autoridad que necesita para ser capaz de utilizar sus herramientas de poder en el juego internacional.

En segundo lugar, la última apreciación respecto a la postura estadounidense ofrece una herramienta metodológica muy interesante puesto que el estudio de la legitimidad social de las Organizaciones internacionales implica un paralelo examen sobre la política exterior de los Estados analizados, sus tendencias políticas e intereses con respecto a la cooperación institucionalizada y el multilateralismo.

En referencia al principio de legalidad, la suma de percepciones recogidas sobre los diferentes elementos o subniveles que lo conforman ofrece una menor claridad que el estudio de los valores morales. Por una parte, la mayoría de los actores legitimantes reclaman que las decisiones relevantes del Consejo de Seguridad se atengan a la Carta de las Naciones Unidas, al procedimiento previsto y a las competencias y acciones permitidas. Sin embargo, es aún más esclarecedor que tanto la sociedad civil global como los Estados que no tienen derecho a veto critiquen el propio funcionamiento interno, la falta de igualdad entre Estados y la poca representatividad de la configuración del C.S. respecto a la realidad internacional. El hecho de que el *status quo* jurídico sólo sea defendido por Estados Unidos y Francia, beneficiados por la situación, denota la debilidad con la que está sustentada la legitimidad del Consejo de Seguridad desde el punto de vista del principio de legalidad.

Como se ve en el gráfico, tras los debates sobre la invasión de Iraq la percepción social sobre el principio de legalidad la imagen que los actores legitimantes tenían sobre la efectividad del Consejo de Seguridad era muy negativa. Ya se ha dicho aquí que la inclusión de la efectividad como un criterio de legitimidad surge de la evidencia de que ninguna autoridad es apoyada ni sus normativas inducen al cumplimiento si la propia autoridad es considerada inútil. En este caso, la percepción social respecto a la efectividad del Consejo de Seguridad subraya que es incapaz de lograr sus objetivos, pese a disponer de más medios que cualquier otra institución internacional, así como que carece de la fuerza y el poder necesario para perseguir los incumplimientos de sus principios y de sus decisiones. En suma, no se ha encontrado ningún aspecto positivo que resaltar de la

percepción que, en el marco temporal que se ha examinado, tienen los actores respecto a la efectividad de la institución y es sencillo aventurar que si esta sensación se prolonga en el tiempo, lo que puede ser un problema puntual de legitimidad acabe convirtiéndose en un motivo que imposibilite el trabajo de la organización.

### *B. Resultado de los análisis de discursos*

Realizado ya el examen de los elementos objetivos y lo que el resultado de éstos implica para la percepción de legitimidad social de la ONU y el Consejo de Seguridad, se puede ahora aprovechar el múltiple examen realizado a los diferentes actores legitimantes para comprender mejor de dónde vienen los apoyos y las críticas y poder estructurar, potencialmente, una respuesta a estos datos.

#### 1. La percepción estatal sobre la legitimidad social de la ONU y el C.S.

Sin lugar a dudas, la percepción estatal sobre la legitimidad del Consejo de Seguridad está mediatizada por las diferencias entre los miembros permanentes del mismo y el resto. En este sentido, es preciso subrayar el apoyo que tanto Francia como Estados Unidos prestan a la estructura legal de la organización, a la forma de elección de los miembros de sus órganos, al método para tomar decisiones y, por supuesto, a la posibilidad de vetar resoluciones por parte de los miembros permanentes. Esto es así, la coincidencia, incluso en un contexto temporal de inusual pero verbal y diplomáticamente violenta disputa entre ambos países. De hecho, las diferentes percepciones sobre los tres elementos siguen una lógica parecida y sólo difieren en cuanto a la comprensión de los valores morales de la organización.

En sentido contrario, las manifestaciones de los otros tres actores estatales analizados, Brasil, India y Sudáfrica, demuestran una coincidencia igualmente reveladora pues, con ligeros matices, aplauden y apoyan de forma convencida los valores morales, critican por desequilibrado el reparto de poder interno y manifiestan su tristeza por la ineffectividad que observan.

De esta forma, el estudio de la percepción estatal de la legitimidad social de la ONU y el C.S. en 2003 ha ofrecido resultados bastante concretos.

En el marco temporal estudiado, los países con representación más débil en la organización denuncian este hecho y participan, por tanto, de los discursos deslegitimadores sobre la institución. Es de preveer que si esta es la sensación de estos Estados, cuál no serán las críticas de países aún peor representados que Brasil, India y Sudáfrica. La percepción de inequidad e ineficacia, independientemente de su ajuste a la realidad material, es capaz de paralizar el campo de acción de una institución y, de confirmarse esta imagen de la legitimidad social, sería necesario trabajar sobre reformas que soluciones estas percepciones.

## 2. La percepción de la sociedad civil global de la legitimidad social de la ONU y el C.S.

Tras el repaso a los discursos públicos manifestados por grupos poderosos de la sociedad civil global, se puede llegar a tres conclusiones respecto a la línea argumental de todos ellos. En primer lugar, se detecta una coincidencia casi absoluta en los principios y objetivos de las Naciones Unidas, reunidos aquí en el criterio objetivo señalado como criterios morales. Las divergencias en este apartado se producen de forma más notoria respecto a si las Naciones Unidas tienen o no la capacidad de cumplirlos, asunto este de la tercera conclusión.

El apoyo al principio de legalidad de las Naciones Unidas, la impresión respecto al ordenamiento interno y los procedimientos es, sin lugar a dudas, donde mayores divergencias aparecen en el seno de la sociedad civil. Para los movimientos más críticos con la realidad internacional, los problemas de la ONU para hacer efectivos sus objetivos y principios provienen justamente de la raíz fundacional de la organización que da mayor peso a unos Estados que a otros y permite que la toma de decisiones esté condicionada por los miembros con derecho a veto del C.S. Para aquellos grupos, como las organizaciones sindicales, más acostumbrados a trabajar con los poderes públicos, el problema no parece ser de índole jurídica sino de voluntad política de los propios Estados.

La impresión en la que los diferentes discursos coinciden es que el C.S. de Naciones Unidas demostró, en los debates respecto a la guerra de Iraq, una falta absoluta de efectividad, siendo incapaz de promover el ejercicio real de sus principios y objetivos, el cumplimiento de sus

resoluciones o la sanción a aquellos que voluntariamente decidieron ignorarlos.

Así, como es evidente a la luz del cuadro, el esquema metodológico propuesto ofrece una amplia visión del estado, la sensación de la comunidad política estudiada, de la legitimidad social y permite diferenciar opiniones y matices. Así, respeta el carácter plural de un actor como la sociedad civil global subrayando las evidentes diferencias entre los sindicatos y demás organizaciones que la conforman. Así, es de subrayar que las manifestaciones públicas de las organizaciones sindicales se aproximan más a los discursos de los países no permanentes en el Consejo de Seguridad que a los de los movimientos sociales y ONGs, sin lugar a dudas, el actor más crítico con la realidad institucional y práctica del sistema de Naciones Unidas.



---

## **CAPÍTULO IX**

### **LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO:**

#### **ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN OBJETIVA**

---

La elección de la Organización Mundial del Comercio para el segundo estudio de caso de esta investigación responde a varias razones. Por una parte, la OMC es una de las principales Organizaciones internacionales de carácter económico, protagonista, por tanto, de elementos centrales de la gobernanza multilateral. Siendo una institución joven, fue creada en 1994, la OMC se ha convertido en una de los principales focos de atención mediática dentro de las instituciones internacionales. Por otra parte, y precisamente por ser una Organización internacional de reciente creación, su estructura de funcionamiento interno así como sus instrumentos para la solución de diferencias comportan diferentes novedades relevantes en este estudio. En tercer lugar, dentro del debate sobre la importancia o la influencia de los organismos internacionales en las políticas públicas, parece evidente subrayar que las políticas de la OMC ejercen una significativa

presión en los gobiernos nacionales y, por lo tanto, su papel es crucial. Por último, y no por ello menos relevante, pese a esta capacidad de influir en la vida de Estados y ciudadanos, la OMC es también muy conocida por sus fracasos, sustancialmente los producidos en las Conferencias Ministeriales de Seattle en 1999 y en Cancún en 2003. Sobre esta múltiple perspectiva se construye la elección de la OMC para ejecutar el marco metodológico en torno a la noción de legitimidad social.

En efecto, el estudio de la legitimidad social de la Organización Mundial del Comercio seguirá las pautas del estudio realizado ya para las Naciones Unidas y, al igual que entonces, se divide en dos capítulos para una mejor estructuración de la información. De esta forma, se pretende un acercamiento a la construcción social de la imagen de legitimidad de la OMC y, para ello, se aplicará el esquema metodológico propuesto para el análisis empírico (ver gráfico 9.1) de la misma.

La elección de los diferentes elementos del estudio no difieren en demasía de los observados en el caso de las Naciones Unidas a excepción, claro está, del evento que marca la perspectiva temporal. Para esta aproximación a la construcción social de la percepción de la OMC como entidad política legítima, se estudiarán los debates públicos en torno a lo que se dado en conocer como Ronda de Doha, concretamente desde el lanzamiento de esta en 2001 hasta el fracaso de la siguiente Conferencia en Cancún en 2003. Como introducción a la misma no hay que olvidar que desde su creación, la OMC ha ido modificando sustancialmente los términos de su discurso, dando mayor importancia a la lucha contra la pobreza y, sobre todo, se ha asignado como objetivo promover el desarrollo de los países más empobrecidos.

El primer y más evidente paso en este sentido fue la denominación de la Ronda de Doha como Ronda del Desarrollo<sup>1</sup>. El nombre que la OMC quiso darle a unas negociaciones (eso es en definitiva la Ronda, una mera ronda de negociaciones) para fomentar la liberalización del comercio internacional no fue casual. Este empeño en vincular la actividad de la OMC con el trabajo hacia un desarrollo equitativo de todas las naciones era una evidente consecuencia del enorme fracaso público que supuso la Conferencia Ministerial en Seattle. Como se verá, esta denominación no

---

<sup>1</sup> A. Mangas Martín, "Otras Organizaciones Internacionales de carácter universal: La Organización Mundial del Comercio" en M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2006, p. 452.

prendió en las organizaciones de la sociedad civil que han mantenido la utilización de Ronda de Doha.

Así pues, sabiendo que la población mundial conocía la existencia de la OMC (institución joven y poco reconocida hasta ese momento) y, por ende, la juzga de alguna forma, la promoción del desarrollo tomó protagonismo. El acuerdo ministerial que se adoptó en Doha no deja a lugar a dudas de su intención en el primer párrafo: “Estamos resueltos, en particular ante la desaceleración de la economía mundial, a mantener el proceso de reforma y liberalización de las políticas comerciales, para garantizar así que el sistema cumpla plenamente la parte que le corresponde en la tarea de favorecer la recuperación, el crecimiento y el desarrollo”. La insistencia en la relación entre libre comercio y lucha contra la injusticia social es subrayada en el segundo punto de la misma: “El comercio internacional puede desempeñar una función de importancia en la promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza. Reconocemos la necesidad de que todos nuestros pueblos se beneficien del aumento de las oportunidades y los avances del bienestar que genera el sistema multilateral de comercio”<sup>2</sup>.

Más allá de este objetivo, la ronda implicaba el lanzamiento de una nueva serie de negociaciones para liberalizar el comercio que, a la postre, está suponiendo un enfrentamiento entre los países más desarrollados y los empobrecidos. Esta lucha se refleja claramente en el fracaso, dos años después de Doha, de la cumbre de Cancún, donde la ronda debía acelerarse y concretarse. De hecho, el inicio de una nueva serie de negociaciones en Doha tras el fracaso de Seattle representa, para Hammouda, el compromiso de la comunidad internacional de favorecer una apertura del sistema comercial internacional favoreciendo a los países en desarrollo. Sin embargo, el posterior desarrollo de las conversaciones mostró la dificultad de concretar compromisos que tuviesen en consideración los intereses y necesidades de los países en desarrollo desembocando en el fracaso de la Cumbre de Cancún.<sup>3</sup>

Las diferencias en la interpretación de la idea de liberalizar, los diferentes ritmos de voluntad de apertura de las negociaciones a nuevos

---

<sup>2</sup> Declaración Ministerial de Doha, Organización Mundial del Comercio, *WT/MIN(01)/DEC/1*, 20 noviembre 2001.

<sup>3</sup> H.B. Hammouda, *L'Afrique, l'OMC et le développement*, Paris, Masionneuve et Larose, 2005, pp. 291-292.

temas, los métodos de negociación y la cuestión agrícola fueron ejes de la ruptura Norte –Sur. Así la alianza estratégica de los países en desarrollo, fundamentalmente en el G-20 (donde se reunían los países en vías de desarrollo más importantes), consolidó esta brecha en la OMC<sup>4</sup> y el eje de los debates y discursos en torno a la misma. La decisión de los países empobrecidos de negarse a discutir los temas de Singapur, como exigían los Estados más industrializados, antes de finalizar los acuerdos en asuntos cruciales para ellos llevó a la Cumbre Ministerial de Cancún al fiasco. Sin embargo, y aquí se define la relevancia del momento temporal elegido, esta decisión pasará a la Historia como la primera vez que los países empobrecidos logran que no se les impongan decisiones no consensuadas y contrarias a sus intereses.<sup>5</sup>

De esta forma, si bien el eje temporal no es tan determinante para el estudio de los criterios objetivos dado que no ha habido modificaciones sustanciales en los mismos, es crucial en el proceso de puesta en práctica del modelo teórico-metodológico propuesto en su vertiente subjetiva, tal y como se hará en el siguiente capítulo. De esta forma, se pretende conocer las debilidades y fortalezas de la legitimidad social de una institución y la variable de tiempo para el análisis de los discursos para este estudio subjetivo de la creación de percepciones será el plazo transcurrido entre la cumbre de Doha y la finalización de la de Cancún.

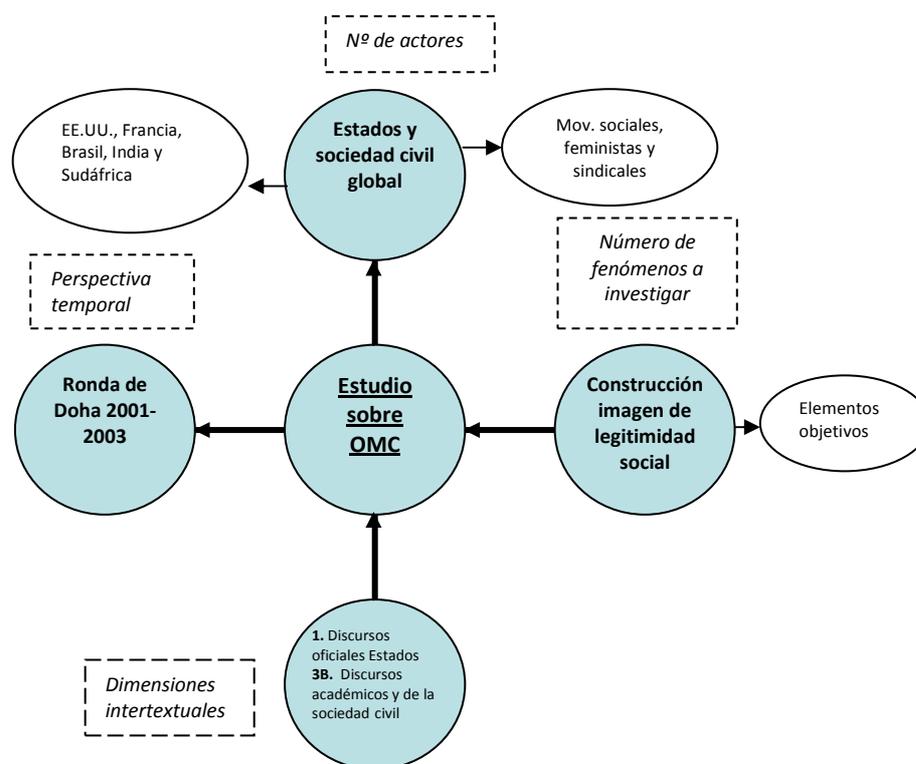
El estudio de los discursos de los agentes seleccionados previamente, sobre la base de un estudio de su percepción del comportamiento de la institución en el periodo comprendido entre la Conferencia de Doha en 2001 y la de Cancún en 2003, en los debates de la llamada Ronda de Doha, comprenderá una primera conclusión sobre la idea que los agentes legitimadores tenían en aquel momento del cumplimiento de los criterios objetivos. La identificación de los valores morales por los que se rige, los diferentes procedimientos internos que implementan el principio de legalidad y los elementos que permiten caracterizar su efectividad deben ser ejecutadas con precisión.

---

<sup>4</sup> F. Steinberg, *Cooperación y conflicto. Comercio internacional en la era de la globalización*, Madrid, Akal, 2007, p. 75.

<sup>5</sup> E.H.A. Diouf, *L'Afrique et le droit à la différence dans les négociations commerciales internationales*, Paris, l'Harmattan, 2009, p. 292.

Gráfico 9.1

DISEÑO DEL ESTUDIO EMPÍRICO DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA OMC<sup>6</sup>

## I. LOS VALORES MORALES

La Organización Mundial del Comercio, institución de corte universal que no forma parte de los organismos especializados de las Naciones Unidas, tiene una estructura interna y una clasificación de principios y objetivos realmente diferentes en forma y fondo de otros organismos de creación previa. Hay que tener presente en todo momento que la OMC fue creada en 1995 al entrar en vigor el Acuerdo de Marrakech (en adelante, A.M.) firmado el 15 de abril de 1994.

<sup>6</sup> Fuente: Elaboración propia que desarrolla la propuesta de L Hansen, *Security as practice. Discourse Analysis and the Bosnian war*, Oxon, Routledge, 2006, p. 75 aplicándola a la noción de legitimidad social.

Identificados ya los valores morales como la suma de los principios por los que se rige una institución internacional en el desarrollo de sus objetivos sociales, es necesario, como se ha efectuado en el caso de la ONU, identificar separadamente cada uno de ellos y buscar una relación lógica y consecuente entre ellos. El A.M. no identifica de forma expresa como hace, por ejemplo, la Carta de la ONU, los objetivos sociales y principios fundadores de su actividad. Así, la identificación de éstos debe hacerse a la luz, además de los propios textos normativos de la OMC, de las diferentes interpretaciones doctrinales.

#### A. Los objetivos sociales de la OMC

La liberalización del mercado internacional por medio de las normas que lo rigen, supone un claro objetivo de la organización internacional. Este objetivo, se fundamenta sobre la base de la teoría liberal de las ventajas comparativas según la cual, la economía mundial será más eficiente sin medidas proteccionistas de corte nacional.<sup>7</sup>

Dentro del estudio de las políticas que, en el sentido aquí comentado, abarcan los acuerdos de la OMC, se debe señalar que éstos suponen normas aplicables tanto a Estados (limitaciones de las subvenciones públicas, por ejemplo) como a empresas (normativa *antidumping*<sup>8</sup>) y que pueden subdividirse en tres áreas o disciplinas: comercio internacional de bienes, comercio internacional de servicios y protección de los derechos de propiedad intelectual<sup>9</sup>. El desarrollo de la normativa en estas tres áreas seguirá, lógicamente, el objetivo de liberalización del comercio internacional. De hecho, ya en el preámbulo del A.M. se propone “la reducción sustancial de los aranceles aduaneros”<sup>10</sup> y otros obstáculos al comercio.

Las restricciones al comercio citadas en el preámbulo del A.M. se refieren, fundamentalmente, a los aranceles y las salvaguardias. Los aranceles suelen ser altos en los países empobrecidos porque suponen una importante fuente de ingresos y permiten dirigir domésticamente las áreas de desarrollo industrial y comercial de un país, protegiéndolas de la competencia exterior. Los países industrializados han estado

<sup>7</sup> D. Luff, *Le droit de l'Organisation Mondiale du Commerce*, Bruselas, Brylant, 2004, p. 8

<sup>8</sup> El *dumping* es una práctica empresarial que, inundando el mercado con productos a un precio inferior al normal, pretende limitar o acabar con la competencia.

<sup>9</sup> B. Lal Das, *La OMC y el sistema multilateral de comercio*, Barcelona, Icaria, 2004, p. 47.

<sup>10</sup> Acuerdo de Marrakech, Preámbulo, párrafo 3º.

tradicionalmente impulsando la reducción de los aranceles consiguiendo grandes avances en este sentido en sucesivas rondas negociadoras del GATT y de la OMC.<sup>11</sup>

Las medidas de restricción directa de las importaciones están prohibidas salvo excepciones desarrolladas en los casos de salvaguardia, problemas en la balanza de pagos y razones ambientales. Las medidas de salvaguardia permiten, bajo supervisión multilateral, implantar medidas de protección de un producto gravemente amenazado restringiendo, de forma general, el volumen de importaciones y repartiendo, de esta manera, la carga del problema entre todos los miembros del sistema multilateral de comercio. Otras restricciones citadas como problemas en la balanza de pagos, etc., deberán también ser supervisados por la OMC.<sup>12</sup>

El Acuerdo de Marrakech recoge en su artículo III lo que denomina funciones de la organización. Así, su primer epígrafe estipula que la misión de la OMC es facilitar la ejecución, administración y funcionamiento de los propios Acuerdos de Marrakech, el segundo inciso cita la institución como “foro para las negociaciones entre sus miembros”<sup>13</sup> y las negociaciones comerciales multilaterales. Asimismo, el A.M. regula en este tercer artículo, en sus epígrafes 3 y 4 las funciones de la organización como “administradora” del Entendimiento sobre Solución de Diferencias” y el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales recogidos en los anexos 2 y 3 del A.M. De esta forma, una función clara de la OMC es la de organización y gestión de acuerdos, siendo responsable de la celebración de las rondas negociadoras multilaterales y de la administración de sus tratados.<sup>14</sup> En este sentido, además de su rol organizador y como foro, el desarrollo de sus acuerdos es señalado como eje principal, fundamentalmente en lo que se refiere a la gestión del procedimiento vinculante de solución de disputas<sup>15</sup> así como el objetivo de “velar por que las políticas comerciales de los países miembros respeten lo acordado”<sup>16</sup>. Queda menos claro, sin embargo, si esta responsabilidad incluye que las

<sup>11</sup> B. Lal Das, *op. cit.*, pp. 50-51.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 52-53.

<sup>13</sup> Art. III.2 del Acuerdo de Marrakech.

<sup>14</sup> P. Coffey, y R.J. Riley, *Reform of the International Institutions*, Northampton, Edward Elgar Publishers, 2006, p. 23.

<sup>15</sup> D.A. Dees, *World Trade Politics*, New York, Routledge, 2008, p. 181.

<sup>16</sup> F. Jawara y A. Kwa, *Tras las bambalinas de la OMC*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2005, p. 92.

rondas tengan éxito, elemento clave para estudiar posteriormente la efectividad de la organización.

En cualquier caso, la inclusión de la función organizadora, liberalizadora y de gestión como objetivos de la OMC no es una cuestión pacífica en la doctrina especializada puesto que estos criterios podrían considerarse “instrumentos”<sup>17</sup> de los verdaderos objetivos. Para Lal Das, el primer objetivo de la OMC es “elevar los niveles de vida, lograr el pleno empleo, aumentar los ingresos reales, la producción y el comercio de bienes y servicios”. El segundo, conseguir que “los países en desarrollo obtengan una parte del incremento del comercio internacional”.<sup>18</sup> Estos principios derivarían del párrafo primero del Acuerdo de Marrakech. En este sentido, para Pauwelyn, el comercio y la liberalización no se presentarían como valores morales sino instrumentales para mejorar el bienestar de todos los Estados miembros, verdadero objetivo de la institución. Ciertamente se basa en la creencia de que el comercio puede proveer mejor el bienestar y, sin embargo, el reparto de la posible riqueza creada por el comercio internacional no le compete a la OMC, sino que queda como un criterio político.<sup>19</sup> Si bien esto es cierto, no se puede afirmar por lo tanto, que los objetivos de la OMC sean elevar los niveles de vida, el bienestar, etc. a nivel mundial. El objetivo es favorecer el comercio internacional, liberalizarlo, en la creencia de que esto promueve la riqueza global pero no responsabilizándose de si esto ocurre o no. Por esta razón, se puede incluir dentro de los objetivos “elevar los niveles de vida, lograr el pleno empleo, aumentar los ingresos reales, la producción y el comercio de bienes y servicios” pero no el reparto a las zonas empobrecidas. La interpretación a la baja del objetivo respecto los países y zonas empobrecidas, considerando que un objetivo de la OMC sí es mejorar la vida de sus países miembros<sup>20</sup> pero no repartir el beneficio, implica una mayor objetividad a la hora de acercarse al juicio respecto a la efectividad de la institución.

Por último, el artículo III cita como última función la obligación de cooperar con el FMI y el BM para “lograr una mayor coherencia en la formulación de políticas económicas a escala mundial”<sup>21</sup>, lo que hace

<sup>17</sup> B. Lal Das, *op. cit.*, p. 77.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>19</sup> J. Pauwelyn, *Conflict of norms in Public International Law*, Cambridge, CSICL, 2006, p. 72.

<sup>20</sup> F. Jawara, y A. Kwa, *op. cit.*, p. 92.

<sup>21</sup> Art. III.5 del Acuerdo de Marrakech.

suponer que esta última función, el establecimiento de políticas económicas globales, es también parte de sus objetivos.

### B. Los principios de la OMC

Los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio se basan en tres principios básicos: el principio de no discriminación entre Estados miembros (trato de la nación más favorecida), el principio de no discriminación entre productos importados y productos nacionales similares y el principio de transparencia.<sup>22</sup>

El principio de la nación más favorecida tiene como objetivo repartir los beneficios de las políticas de la organización entre todos sus miembros incluyendo la idea de compartir tanto los beneficios como las cargas de estas políticas. No es un principio absoluto puesto que puede estar limitado por aranceles preferenciales y acuerdos regionales de comercio. Se parte de la idea de que el desarrollo de este principio debe asegurar la competencia entre productos de diferentes países.<sup>23</sup>

El principio de trato nacional impide un trato de favor de un Estado hacia un producto nacional en detrimento de uno similar proveniente de la importación siendo un criterio de aplicación casi universal, fundamentalmente en lo que a comercio de mercancías se refiere. La generalización del principio no implica, no obstante, una aplicación escrupulosa puesto que existen posibilidades para evitar su aplicación como, por ejemplo, calificar a los productos importados en categorías diferentes al producto nacional.<sup>24</sup>

El principio de transparencia obliga a los países a “publicar su leyes, normas, reglamentos y prácticas”<sup>25</sup> a disposición de las personas, gobiernos y agentes implicados en el comercio internacional, sin obstáculos gubernamentales.

Cabe discutir si el acuerdo para ofrecer un trato especial y diferenciado que la OMC otorga a los países en desarrollo ha de considerarse también dentro de la categoría de principios rectores de la actividad de la institución. El propio Acuerdo de la OMC regula esta diferenciación entre

---

<sup>22</sup> B. Lal Das, *op. cit.*, p. 48

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 48-49.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 50.

unos miembros y otros al estipular una suerte de status especial<sup>26</sup> a los países en desarrollo “que sólo deberán cumplir sus compromisos y hacer concesiones en la medida compatible con las necesidades de cada uno”. Por una parte, esta idea supone una especial protección a estos países de las consecuencias adversas de la liberalización, protegiéndoles especialmente con medidas específicas, lo que implica un condicionante al ejercicio de las funciones de la OMC. Sin embargo, y respecto a esta idea, “pese a tener naturaleza contractual, su incumplimiento no da lugar a represalias”<sup>27</sup> por lo que su desarrollo y efectividad son cuestionables.

Tabla 9.1: LOS VALORES MORALES DE LA OMC<sup>28</sup>

	ENUMERACIÓN	SI	NO
<b>PRINCIPIOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El principio de no discriminación entre estados miembros (trato de la nación más favorecida)</li> <li>• El principio de trato nacional (no discriminación entre productos importados y productos nacionales similares)</li> <li>• El principio de transparencia</li> <li>• Ofrecer un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo</li> </ul>		
<b>OBJETIVOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización las rondas negociadoras multilaterales</li> <li>• Gestión de acuerdos y tratados</li> <li>• La liberalización del mercado internacional</li> <li>• Establecimiento de políticas económicas globales</li> <li>• Elevar los niveles de vida, lograr el pleno empleo, aumentar los ingresos reales, la producción y el comercio de bienes y servicios</li> </ul>		
<b>RELACIÓN COHERENTE</b>		X	

<sup>26</sup> A. Mangas Martín, *op. cit.*, p. 443.

<sup>27</sup> B. Lal Das, *op. cit.*, p. 78.

<sup>28</sup> Fuente: elaboración propia

## II. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

La búsqueda de los elementos que definan el principio de legalidad de la OMC implica la identificación del título por el que esta institución internacional dispone de autoridad política y legal, explicitar el tipo de capacidad normativa de la que disfruta, concreción del procedimiento interno por el que se adoptan las decisiones, fijación de la existencia o no de tribunales internos, administrativos o de otro tipo, que controlen este procedimiento y análisis del proceso para resolver disputas entre miembros (de haberlo).

### A. La base jurídica

Respecto al primero de estos requisitos legales y procedimentales que condicionan la imagen social que los agentes legitimadores tienen de la institución, siendo la forma normativamente prevista de comportarse para lograr el cumplimiento de los valores morales, el justo título, se puede señalar sin duda que éste es el Acuerdo de Marrakech firmado el 15 de abril de 1994 por el que los Estados del GATT creaban la OMC para “velar por la libertad en los intercambios internacionales”<sup>29</sup>. Según el artículo I.1 del A.M., la OMC se constituye como “marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales” y, dentro de la estructura de la OMC, se incorporan el GATT y las rondas multilaterales como parte de su *acervo*.

El Acuerdo de Marrakech es la exitosa conclusión de la Ronda de Uruguay, formulando un nuevo acuerdo en lugar de enmendar el anterior como era costumbre en el GATT. Así, este tratado, era un nuevo acuerdo que creaba una organización, la OMC, al tiempo que incorporaba los textos del GATT y sus acuerdos adoptados como anexos.<sup>30</sup>

El instrumento jurídico que dio vida, personalidad jurídica por tanto, y competencias concretas a la institución, se compone del propio texto del Acuerdo de Marrakech y de cuatro grandes anexos. El Anexo 1, subdividido a su vez en otros tres, incluye los grandes acuerdos multilaterales sobre comercio, el Anexo 2, se refiere al procedimiento de solución de diferencias, el Anexo 3, es el “Mecanismo de Examen de

<sup>29</sup> A. Mangas Martín, *op. cit.*, p. 441.

<sup>30</sup> J. H. Jackson, *The World Trading System, Law and policy of international economic relations*, Massachusetts, The MIT Press, 1999, p. 47.

Políticas Comerciales” y el Anexo 4, está compuesto por una serie de acuerdos, denominados Acuerdos Comerciales Plurilaterales, de carácter sectorial y de adhesión voluntaria por los miembros.<sup>31</sup> El Acuerdo OMC es un pacto internacional cuya fuerza jurídica se deriva de su condición de tratado internacional que, además no admite reservas y está depositado y registrado conforme indica la Carta de las Naciones Unidas. Para su modificación, los Estados miembros pueden presentar sus propuestas de enmienda y éstas se estudiarán en la Conferencia Ministerial necesitando, al menos, una mayoría reforzada para su aprobación.<sup>32</sup> En definitiva, el Acuerdo de Marrakech constituye la Organización Mundial del Comercio como una institución internacional con personalidad jurídica propia, funciones específicas y una estructura orgánica interna donde los órganos de la misma son creadores de derecho.<sup>33</sup>

Una particularidad del Acuerdo de Marrakech es su inmediata entrada en vigor, el uno de Enero de 1995 evitando los tortuosos, y a menudo, largos procesos de ratificación que suspenden la validez de un acuerdo o la ambigüedad de las aplicaciones provisionales que se sucedían en los tiempos del GATT. De esta forma, y dado que la vigencia del GATT se mantuvo hasta finales de 1995, este año convivieron los dos sistemas comerciales multilaterales.<sup>34</sup>

Las fuentes de derecho de la OMC se pueden dividir entre las primarias (acuerdo de creación de la OMC, interpretaciones y derogaciones oficiales) y otras fuentes interpretativas,<sup>35</sup> secundarias, que rigen la administración de las primarias.<sup>36</sup> Las interpretaciones y derogaciones oficiales son aquellas realizadas con mayoría reforzada o consenso en el seno de la Conferencia Ministerial, pudiendo el Consejo realizar también interpretaciones.<sup>37</sup>

Las fuentes interpretativas del derecho OMC no tendrán la categoría de fuente autónoma y, sin embargo, ayudan a definir y concretar el contenido de los acuerdos limitando la multiplicidad de interpretaciones.<sup>38</sup> En este sentido, es preciso subrayar la importancia del preámbulo del A.M.

<sup>31</sup> A. Mangas Martín, *op. cit.*, pp. 441-442.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 443

<sup>33</sup> J. Pauwelyn, *op. cit.*, p. 44.

<sup>34</sup> J.H. Jackson, *op. cit.*, p. 49.

<sup>35</sup> D. Luff, *op. cit.*, p. 21.

<sup>36</sup> X. Fernández Pons, *La OMC y el Derecho internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2006, p. 43.

<sup>37</sup> Art. IX.2, IX.3 y IX.4 del Acuerdo de Marrakech.

<sup>38</sup> D. Luff, *op. cit.*, p. 31.

puesto que, pese a ser considerado por algunos autores como fuente interpretativa y, por lo tanto, restándole la categoría de fuente originaria de derecho, ha sido claramente situado como uno de los puntales del ordenamiento OMC por el propio Órgano Permanente de Apelación dotándole de funciones aclaratorias, de orden y unión de los diferentes derechos y obligaciones de los miembros.<sup>39</sup> De esta manera, ha sido posible utilizar el preámbulo del AM en la identificación de valores morales pero es más dudoso que puede éste ser considerado fuente originaria de derecho y autoridad al mismo nivel que el articulado.

### B. La capacidad normativa

Respecto a la capacidad normativa de la OMC, ésta dispone de unas competencias de iniciativa propia y funcionales semejantes a las del Fondo Monetario Internacional o el BM. La normativa emanada de la OMC es parte del Derecho internacional Público tanto como los DD.HH. o el medioambiente, regulando una parte de las relaciones internacionales, concretamente, la parte comercial de las mismas.<sup>40</sup> Por lo tanto, la normativa OMC está incardinada en el Derecho internacional y es en base a los principios del ordenamiento jurídico internacional como, según el art. 3.2 del Entendimiento de Solución de Diferencias<sup>41</sup>, debe ser interpretada.<sup>42</sup>

Así, el artículo IV.1 regula que la Conferencia Ministerial, anteriormente citada, es el máximo órgano de la institución, se reúne cada dos años y tiene todas las funciones de la organización. Todos los Estados miembros de la OMC forman parte de la Conferencia Ministerial y de ésta dependen una serie de comités específicos que se centran en asuntos concretos. El segundo, tercer y cuarto punto del citado artículo regulan el Consejo General (CG), órgano del que son igualmente parte todos los miembros y que tiene las mismas funciones que la Conferencia sustituyéndola entre una y otra. Además, el Consejo General desempeña las funciones del Órgano de Solución de Diferencias y del Órgano de Examen de Políticas Comerciales. El punto cinco del artículo regula el

---

<sup>39</sup> Órgano Permanente de Apelación, Dictamen, *Asunto: Estados Unidos – Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camaron*, WT/D558/AB/R de 12 de octubre 1998, párrafos 151-152.

<sup>40</sup> J. Pauwelyn, *op. cit.*, pp. 25-28.

<sup>41</sup> Anexo 2, del Acuerdo de Marrakech.

<sup>42</sup> J. Pauwelyn, *op. cit.*, p. 29.

funcionamiento de los Consejos Sectoriales, que tienen como función supervisar el funcionamiento de los Acuerdos del Anexo 1 bajo la orientación del Consejo General. Por último, el punto 6 de este artículo IV, define la creación de la Secretaría de la OMC dirigida por el Director General elegido por la Conferencia Ministerial subrayando, en el artículo VI.4, su carácter internacional e independiente.

### C. *El procedimiento de adopción de decisiones*

El procedimiento de adopción de decisiones en la OMC es particularmente interesante. Comúnmente conocida por decidir sus políticas por consenso, este principio fue heredado del GATT pero no es una obligación absoluta. De no ser posible, el A.M. regula en el artículo IX cómo desbloquear una cuestión y el procedimiento elegido es el de votación, con un voto por Estado miembro, adoptando decisiones por mayoría simple salvo excepciones previamente previstas que exigen mayorías cualificadas.<sup>43</sup> Sin embargo, el peso de la tradición es muy fuerte y se sigue persiguiendo el consenso como garantía de éxito de los acuerdos, posponiendo aquellos que no lo consigan.

En realidad, el consenso, tal y como se interpreta en la Organización Mundial del Comercio, no implica el acuerdo, en su vertiente de afirmación, de todos y cada uno de los Estados miembros sino que se interpreta con un carácter negativo: la ausencia de votos en contra. De la misma manera, y con la intención de suavizar una norma que puede complicar en gran medida las negociaciones, el consenso es requerido entre aquellos miembros presentes en el órgano que adopte la decisión y en el momento de dicha adopción. Queda claro además, que las abstenciones no se consideran tampoco muestra de disenso.<sup>44</sup>

De esta forma parece consolidarse un principio de igualdad absoluta entre miembros, al menos a nivel procedimental y de derechos, independientemente de su tamaño, población, o fuerza económica y comercial. Se puede afirmar que, en sentido literal, "otorga a cada país un derecho de veto"<sup>45</sup> Así, el procedimiento de adopción de decisiones se inicia generalmente cuando un miembro realiza una propuesta formal al

<sup>43</sup> A. Mangas Martín, *op. cit.*, p. 442.

<sup>44</sup> J.H. Jackson, *op. cit.*, p. 69.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

presentarla ante el órgano pertinente, CG o comité. A partir de ese momento, se abre el texto a las consultas oficiales acompañado de una gran labor diplomática del patrocinador de la iniciativa. Sin embargo, es frecuente que en el periodo de consultas la presencia de los países empobrecidos sea mínima o inexistente al no poder conservar una infraestructura permanente en la OMC. Una vez logrado un acuerdo en la fase de consultas, el texto pactado vuelve al órgano original donde queda aprobado de manera vinculante para todos los miembros.<sup>46</sup> Este tipo de procedimientos, abierto a todos sobre el papel, pero protagonizado por los miembros comercialmente más poderosos, es señalado por muchos autores haciendo frecuente referencia al procedimiento informal del “cuarto o estancia verde”. Este sistema, heredado del GATT, es la práctica de negociación informal vigente y supone la reunión de unos veinte miembros, casi todos de países desarrollados, junto al Secretario General de la OMC en una estancia, “el cuarto verde”, donde llegan a un acuerdo y posteriormente se lo presentan al resto.<sup>47</sup>

#### D. Los medios de solución de diferencias

Una de las características más notables de la estructura interna y funcionamiento de la OMC es la consolidación de un procedimiento novedoso de resolución de diferencias. Este procedimiento está regulado en el Anexo 2 en el documento “Entendimiento sobre Solución de Diferencias” (ESD) y se aplica a todos los textos de la OMC, incluidos los anexos. Esto supone que se ocupa de las diferencias entre los miembros en la aplicación de las fuentes primarias de la institución, que otorgan ventajas y derechos a los miembros aunque no pueden ser objeto de este procedimiento las fuentes interpretativas porque no ofrecen ningún derecho adquirido<sup>48</sup>. El ESD ofrece a todos los miembros de la organización el derecho, excepcional en el Derecho internacional, a reclamar a otro por el incumplimiento de un acuerdo y a que se determine la forma de resolver el conflicto.<sup>49</sup> Es un procedimiento flexible, que requiere de escucha a todas las partes y fomenta soluciones conciliadoras, basado en un modelo judicial y que desemboca en

<sup>46</sup> B. Lal Das, *op. cit.*, pp. 153-154.

<sup>47</sup> F. Steinberg, *op. cit.*, p. 56.

<sup>48</sup> D. Luff, *op. cit.*, p. 783

<sup>49</sup> X. Fernandez Pons, *op. cit.*, p. 71.

resoluciones obligatorias.<sup>50</sup> Ofrece la posibilidad de acogerse a procedimientos alternativos de buenos oficios, conciliación y mediación de forma obligatoria antes de acudir al procedimiento central ante un panel o grupo especial (grupo de expertos en la materia reunidos para tratar una cuestión concreta que emiten un informe dirigido al Órgano de Solución de Diferencias (OSD)).

El procedimiento del ESD se inicia a instancia de parte siempre, al formular una solicitud al miembro presuntamente incumplidor y, en caso de no obtener respuesta adecuada, queda facultado para acudir ante un panel o Grupo Especial<sup>51</sup>. El informe del panel, aprobado por mayoría, establece si hubo incumplimiento de normas y cómo resolverlas, dejando al OSD la función de supervisión de cumplimiento. En caso de incumplimiento de estas medidas, la parte reclamante podrá, previa autorización del OSD, activar medidas de retorsión.<sup>52</sup>

Es de señalar que el procedimiento es, en su desarrollo, un proceso garantista, donde las partes deben ser oídas, las resoluciones razonadas y donde los dictámenes de los grupos especiales que interpretan jurídicamente la normativa OMC crean jurisprudencia. Así, en la OMC existe la posibilidad de recurso ante estos informes y decisiones de los grupos especiales, recurso que se presentará ante el Órgano Permanente de Apelación (OPA)<sup>53</sup>. El OPA está compuesto por siete personas independientes y representativas del conjunto de la OMC que, al admitir el estudio de un recurso paralizan la efectividad de un acuerdo del OSD. La función del OPA es interpretativa del ordenamiento interno de la organización y se activa a petición de parte, resultando generalmente aceptados los informes emitidos, que son vinculantes<sup>54</sup> si bien, existe la posibilidad de consenso en contrario en el OSD<sup>55</sup>. El consenso en contrario implica la presunción de que los informes son aceptados<sup>56</sup> salvo decisión expresa, por parte del OSD, de no adoptar el informe que le ha sido remitido por parte del OPA. Esto diferencia el procedimiento frente a los tiempos del

---

<sup>50</sup> D. Luff, *op. cit.*, p. 768.

<sup>51</sup> X. Fernández Pons, *op. cit.*, p. 72.

<sup>52</sup> A. Mangas Martín, *op. cit.*, p. 454.

<sup>53</sup> Artículo 17 del anexo 2 del AM, *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias*.

<sup>54</sup> P. Coffey, y R.J. Riley, *op. cit.*, p. 23.

<sup>55</sup> A. Mangas Martín, *op. cit.*, p. 441. y art. 17.14 del Anexo 2 del A.M.

<sup>56</sup> X. Fernandez Pons, *op. cit.*, p. 82.

GATT donde el consenso afirmativo era necesario.<sup>57</sup> Es posible, por tanto, identificar el OPA como el tribunal interno de la OMC puesto que es un órgano colegiado, independiente, que analiza el ajuste a la normativa interna del principal órgano de la OMC, el OSD. Es preciso insistir, sin embargo, en que es ésta una calificación un tanto forzada en tanto en cuanto las decisiones del Órgano Permanente de Apelación, si bien son tradicionalmente respetadas, dependen de la no confirmación del posible “consenso negativo”<sup>58</sup> del propio OSD. De hecho, es frecuente que la doctrina e incluso la secretaría se refieran al procedimiento del ESD como *cuasijudicial* o casi jurisdiccional.<sup>59</sup>

Las recomendaciones de sistema de solución de diferencias, incluidas las del OPA, son, y así lo entiende la doctrina mayoritaria, de obligado cumplimiento para las partes si bien no existe mecanismo de exigibilidad<sup>60</sup> ni posibilidad de ejecución forzosa análoga a los sistemas judiciales estatales.<sup>61</sup> Se hace aquí referencia a la doctrina dado que el ESD no explicita esta cuestión<sup>62</sup> y son la práctica y los especialistas quienes han dilucidado la cuestión. Esto implica que, una vez aprobadas, los Estados sancionados deben explicar ante el sistema la manera en que removerán los obstáculos al comercio<sup>63</sup> si bien, no tienen ninguna obligación de seguir las recomendaciones sobre cómo poner en práctica dichas medidas pues éstas tienen carácter facultativo<sup>64</sup>. Las recomendaciones que señalen la violación de las normas de la OMC por una medida nacional no implica ni reparación, ni indemnización, ni tiene efectos retroactivos<sup>65</sup> dado que el ESD centra su diseño y actividad y en “la cesación del ilícito y se desentiende de la reparación”<sup>66</sup>.

El sistema de solución de diferencias de la OMC es considerado por muchos especialistas como el mejor instrumento de solución y juicio de

---

<sup>57</sup> D. Palmeter, y P.C. Mavroidis, *Dispute Settlement in the World Trade Organization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 234.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 234.

<sup>59</sup> X. Fernández Pons, *op. cit.*, p. 81.

<sup>60</sup> O. Casanovas y de la Rosa, “Unidad y pluralismo en el Derecho internacional público”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho internacional*, Vol. II, 1998, p. 113.

<sup>61</sup> X. Fernández Pons, *op. cit.*, p. 89.

<sup>62</sup> J.H. Jackson, *op. cit.*, p. 126.

<sup>63</sup> D. Palmeter, y P.C. Mavroidis, *op. cit.*, p. 235.

<sup>64</sup> D. Luff, *op. cit.*, p. 924.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 925.

<sup>66</sup> X. Fernández Pons, *op. cit.*, p. 314.

diferencias entre miembros de todo el Derecho internacional.<sup>67</sup> Esto es así porque, como señala Luff, el ordenamiento de la OMC es “un conjunto de reglas obligatorias sancionadas por un procedimiento de solución de diferencias vinculante cuyo objetivo es asegurar el respeto al mismo”<sup>68</sup>. Sin embargo, este mismo procedimiento es considerado menos garantista que el Derecho internacional general al obviar la reparación del daño, obligación general en las relaciones internacionales<sup>69</sup> y, además, deja a cada Miembro a expensas de su poder para forzar una condena.<sup>70</sup>

#### E. La participación de la sociedad civil

Por lo que respecta a la inclusión de la sociedad civil en el funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio se puede decir que su incorporación a los debates ha sido progresiva desde 1996. Esta participación se ha estructurado en las Conferencias Ministeriales de manera *ad hoc*, no disponiendo de una estructura fija ni teniendo un lugar en la mesa de negociaciones. Así, las ONGs invitadas están en los procesos negociadores facilitándoles la posibilidad de ejercer presión y mantener contactos sin perder la oportunidad de informar al exterior para coordinar acciones.<sup>71</sup>

Una posibilidad para organizaciones e individuos, al margen de los Estados miembros, de participar de alguna manera en la dinámica interna de la OMC es la solicitud de inclusión en los procedimientos de informes ante el Órgano de Solución de Diferencias. Es esta una práctica, la del *amicus curiae*, polémica y en permanente estado de revisión por la propia doctrina del OSD<sup>72</sup>. Así, la norma general que esta doctrina impone, fundamentada por el órgano de apelación<sup>73</sup> aclara que, si bien tiene la obligación de incluir en las deliberaciones los informes de Estados miembros parte del conflicto,

<sup>67</sup> D. Palmeter, y P.C. Mavroidis, *op. cit.*, p. 234.

<sup>68</sup> D. Luff, *op. cit.*, p. 981.

<sup>69</sup> X. Fernandez Pons, *op. cit.*, p. 341.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>71</sup> E. Smythe, “Democracy, development and the WTO’s legitimacy change” en D. Lee, y R. Wilkinson, *The WTO after Hong Kong*, New York, Routledge, 2007, p. 210.

<sup>72</sup> D. Palmeter, y P.C. Mavroidis, *op. cit.*, pp. 35-39.

<sup>73</sup> Órgano Permanente de Apelación, Informe, *Asunto: Estados Unidos— Establecimiento de derechos compensatorios sobre determinados productos de acero al carbono aleado con plomo y bismuto y laminado en caliente originarios del Reino Unido*, [WT/DS138/AB/R](#), 10 de mayo de 2000, párrafos 41 y 42.

no tiene ninguna de aceptar informes de Estados que no sean parte, no sean miembros, u otros actores como representantes de la sociedad civil. Sin embargo, subraya, tiene la potestad de incluir todo aquello que considere conveniente, incluidos los informes de ONGs y representantes de la ciudadanía.

Tabla 9.2: EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA OMC<sup>74</sup>

	SI	NO	ENUMERACIÓN/METODO
<b>BASE JURÍDICA</b>	x		Acuerdo de Marrakech y Anexos
<b>CAPACIDAD NORMATIVA VINCULANTE</b>	x		<ul style="list-style-type: none"> <li>Los acuerdos de la OMC son vinculantes para todos sus miembros y son parte del D<sup>o</sup> internacional público.</li> <li>La recomendaciones del OSD son vinculantes</li> </ul>
<b>CAPACIDAD NORMATIVA RECOMENDACIÓN</b>	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>Las interpretaciones de los acuerdos no oficiales, no generan derechos</li> <li>Las recomendaciones del OSD sobre cómo resolver una vulneración de los acuerdos por parte de un miembro no son vinculantes en cuanto a la manera de resolver el incumplimiento.</li> </ul>
<b>PROCEDIMIENTO ADOPCION DECISIONES</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>En principio, las decisiones se aprueban por consenso.</li> <li>Si no es posible, votación mayoritaria donde cada miembro/país tiene un voto. Determinadas decisiones requieren de mayoría reforzadas.</li> </ul>
<b>TRIBUNAL INTERNO</b>	X		El Órgano Permanente de Apelación (OPA) es un tribunal interno, con funciones también administrativas, pues verifica el cumplimiento de la normativa interna por parte del OSD. Está subordinado a éste último lo que lo convierte en dependiente del órgano político
<b>MEDIOS SOLUCIÓN DIFERENCIAS</b>	X		Órgano de Solución de Diferencias (Consejo General OMC) que supervisa el control de la legalidad del funcionamiento del régimen completo de la OMC, tanto interna como

<sup>74</sup> Fuente: Elaboración propia.

			externamente, es decir, el cumplimiento de los acuerdos.
MECANISMOS APERTURA CIVIL	SOC. X		<ul style="list-style-type: none"> <li>Desde 1996 la OMC permite la presencia de ONGs en las Conferencias Ministeriales</li> <li>El OSD puede aceptar informes de la sociedad civil mediante la figura del <i>amicus curiae</i></li> </ul>

Analizado ya el principio de legalidad de la OMC, habiendo descrito por tanto las fuentes de autoridad normativa de la institución, la estructura interna, el procedimiento de adopción de decisiones y su capacidad normativa, éste puede resumirse en la tabla 9.2 y es, por lo tanto, el momento de estructurar el acercamiento al tercer criterio objetivo que describe el comportamiento de la organización y que será juzgado por los actores legitimantes. De esta forma, se configura una débil manera de participar en la vida interna de la OMC.

### III. LA EFECTIVIDAD

La aproximación a la efectividad de la OMC realizada desde una perspectiva objetiva debe subrayar o enumerar la capacidad de la institución para alcanzar sus cometidos. De esta forma, este tercer criterio objetivo del comportamiento se presenta como el más claramente relacionado con los dos anteriores y sólo se explica su individualidad desde el punto de vista de la viabilidad del estudio académico. Esto es así porque a la hora de identificar los criterios que los agentes legitimadores observan en relación con este criterio es evidente que los valores morales, concretamente los objetivos, son claves. De la misma manera, será muy importante para ellos la impresión de que el cumplimiento de estos valores objetivo se ha realizado conforme al procedimiento previsto y, lo que es también muy interesante, que un posible incumplimiento sea sancionado. Así, a la hora de separar los criterios respecto a la efectividad de una institución, es necesario utilizar elementos que, en otro tipo de análisis, estarían en la descripción de la parte normativa.

Por lo tanto, describiremos aquí brevemente los medios de los que dispone la OMC para lograr sus objetivos y principios, observaremos la capacidad de supervisar el cumplimiento de su normativa y las consecuencias que podrá tener un posible incumplimiento, puntos estos que justifican la autoridad política.

Como se ha dicho, la OMC regula las políticas comerciales internacionales, concretamente en aquellas áreas sobre las que se han aprobado acuerdos. Ha quedado claro ya, en el primer epígrafe de este punto, que los objetivos de la OMC pueden resumirse en la organización las rondas negociadoras multilaterales y la gestión de acuerdos y tratados como objetivos concretos fácilmente cuantificables. Asimismo, se han identificado otros tres objetivos clave para la comprensión del comportamiento de la institución, la liberalización del mercado internacional, el establecimiento de políticas económicas globales y, por último, elevar los niveles de vida, lograr el pleno empleo, aumentar los ingresos reales, la producción y el comercio de bienes y servicios.

Respecto a los medios para lograrlo, la OMC tiene una particularidad digna de señalar puesto que incluye dentro de las herramientas para el cumplimiento de sus objetivos en sentido amplio, los propios objetivos concretos. Así, el preámbulo del Acuerdo de Marrakech señala, como lo hacía el del los acuerdos del GATT de 1994, que la elevación de los niveles de vida, pleno empleo, etc. se realizará por la OMC mediante “la celebración de acuerdos encaminados a obtener, sobre la base de la reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos al comercio así como la eliminación del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales”. Como se ve, tanto la celebración de acuerdos, como la gestión de los acuerdos (del propio tratado constitutivo que regula el procedimiento), como las ideas liberales se conjugan como herramientas, medios, del objetivo más genérico de la institución. Sin embargo, y esto deberá investigarse en el análisis del discurso de los agentes, es precisamente esta mezcolanza entre medios y objetivos la que podría resultar incoherente y extraña y, en cualquier caso, deberá demostrarse que estos medios son los mejores para estos objetivos.<sup>75</sup>

De la misma forma, queda claro que será preciso un estudio sobre la impresión de los actores legitimantes sobre la capacidad de la OMC de celebrar acuerdos, de gestionar con éxito esta función principal, así como su capacidad para liberalizar el comercio internacional convirtiendo su políticas en globales.

Respecto al deber de gestionar los acuerdos y tratados ya alcanzados, es evidente que este objetivo es la manifestación en la OMC de la necesidad de supervisar el cumplimiento de los acuerdos y la sanción de

---

<sup>75</sup> B. Lal Das, *op. cit.*, p. 77.

los incumplimientos. Por lo que se refiere a la supervisión de los acuerdos, el Acuerdo de Marrakech regula, en el Anexo 3, el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales<sup>76</sup> (MEPC). Este mecanismo tiene como función “coadyuvar a una mayor adhesión de todos los miembros a las normas y disciplinas de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales”<sup>77</sup>. Este instrumento no implica que se disponga de una herramienta para forzar el cumplimiento ni es parte del procedimiento para resolver disputas. Su función es, en cambio, una función de evaluación colectiva de las políticas comerciales en base a la transparencia debida de las autoridades comerciales nacionales. El mecanismo gira en torno al Órgano de Examen de Políticas Comerciales<sup>78</sup> (OEPC) que se ocupará de supervisar las políticas nacionales de comercio aplicadas por los Estados miembro, examen que se realiza a todos en turnos ya estructurados en el propio Anexo. Así, tanto el país sobre el que se produzca el examen, como la propia Secretaría de la organización, envían al OEPC los informes sobre las políticas nacionales y, precisamente sobre la base de estos textos, elaborará el OEPC el acta que enviará a la Conferencia Ministerial.

Por otra parte, en lo que se refiere a la capacidad sancionadora de posibles incumplimientos, el Órgano de Solución de Diferencias debe implicarse en el control de la efectiva puesta en práctica de sus decisiones y recomendaciones y, si la parte obligada no cumple sus resoluciones, deberá hacer frente a su responsabilidad internacional, entendida como presión para el cumplimiento de la normativa internacional.<sup>79</sup> Habida cuenta que la puesta en marcha del mecanismo de solución de diferencias se ejerce a instancia de parte, tenga interés directo o indirecto el miembro demandante<sup>80</sup>, se entiende que esto implica una responsabilidad común de todos los miembros, además de los propios órganos de la OMC, en preservar el cumplimiento de la normativa OMC. De hecho, esta responsabilidad compartida incluye la obligación, como recoge el artículo 23 del Entendimiento, de solucionar cuestiones respecto al cumplimiento de los acuerdos OMC de otro miembro, en el seno del procedimiento multilateral

---

<sup>76</sup> A. Mangas Martín, *op. cit.*, p. 442.

<sup>77</sup> Art A.i. del Anexo 3, *Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales*, del Acuerdo de Marrakech.

<sup>78</sup> Art C. i. del Anexo 3, *Ibidem*.

<sup>79</sup> D. Luff, *op. cit.*, pp. 943-944.

<sup>80</sup> D. Palmeter, y P.C. Mavroidis, *op. cit.*, p. 33.

previsto, quedando las “soluciones” bilaterales prohibidas.<sup>81</sup> Obviamente, la responsabilidad concreta de este control recae sobre el propio OSD pues es el órgano que debe analizar el cumplimiento o no y, en último caso, vigilar por la puesta en práctica del fondo de sus recomendaciones.

Tabla 9.3: LA EFECTIVIDAD DE LA OMC<sup>82</sup>

	MÉTODO/ DESCRIPCIÓN
<b>MEDIOS DISPONBIBLES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas liberalizadoras, gestión de acuerdos y fomento de nuevos acuerdos (para el objetivo de fomento del desarrollo)</li> <li>• Estructura OMC (para el resto de objetivos)</li> </ul>
<b>SUPERVISIÓN CUMPLIMIENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El OEPC, responsable de la evaluación colectiva de las políticas comerciales nacionales</li> <li>• Responsables todos los Miembros de la OMC</li> <li>• El órgano de Solución de Diferencias en su competencia de vigilancia de ejecución de sus recomendaciones</li> </ul>
<b>CONSECUENCIAS INCUMPLIMIENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contramedidas – suspensión de concesiones</li> <li>• Pago de compensaciones a Estados perjudicados</li> </ul>

En este sentido, esta vigilancia del OSD es constante y puede llegar a establecer sanciones y represalias contra un miembro incumplidor en forma de suspensión de concesiones<sup>83</sup>, también denominadas contramedidas o compensaciones, a favor del Estado o Estados perjudicados<sup>84</sup> siendo de aplicación la regla del consenso negativo<sup>85</sup> resultando un cierto grado de automatismo en caso de solicitud de adopción de este tipo de medidas. El OSD, en suma, dispone de las más amplias capacidades de control de cumplimiento y sanción de la OMC, tiene la autoridad de establecer el panel

<sup>81</sup> D. Luff, *op. cit.*, p. 968. Están prohibidas aquellas contramedidas bilaterales que vulneren igualmente acuerdos de la OMC.

<sup>82</sup> Fuente: Elaboración propia.

<sup>83</sup> D. Palmeter, y P.C. Mavroidis, *op. cit.*, p. 247.

<sup>84</sup> D. Luff, *op. cit.*, p. 947.

<sup>85</sup> X. Fernández Pons, *op. cit.*, p. 386.

de expertos para dilucidar una cuestión, para asumir o no el dictamen del panel o el OPA, para mantener bajo supervisión la implementación del fondo de sus recomendaciones y podrá autorizar la suspensión de concesiones u otras obligaciones bajo el paraguas de los acuerdos OMC.<sup>86</sup>

De esta forma, los ejes de la efectividad del comportamiento de la OMC girarán, para ser calificados por los agentes legitimadores como institución socialmente legítima, en torno a las ideas aquí expuestas y resumidas en la tabla 9.3.

---

<sup>86</sup> D. Palmeter, y P.C. Mavroidis, *op. cit.*, p. 15.

---

## **CAPÍTULO X**

### **LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO:**

#### **ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN SUBJETIVA**

---

Identificados los elementos objetivos que describen el comportamiento de la Organización Mundial del Comercio y el marco temporal donde se centrará el estudio, la idea de legitimidad social presentada en este trabajo requiere de la labor de juicio y análisis de los agentes legitimadores. Como se ha demostrado, esta labor de juicio se realiza mediante la observación del objeto de estudio, el comportamiento de una institución internacional. La manifestación de este juicio, subjetivo, respecto a la valoración que del comportamiento se hace y de la concordancia entre los elementos objetivos que lo describen y la impresión del agente se realizan mediante sus discursos públicos puesto que estos son los que disponen de la capacidad de conformar la identidad legítima. Una vez más es necesario recordar que no se trata de confirmar la exactitud del comportamiento de la institución con los criterios objetivos sino la

percepción, errónea o exacta, que los agentes se hayan formado en la interrelación mutua. Asimismo, la capacidad creadora de identidad social de los discursos supone que éstos sean los elementos clave del estudio de la legitimidad social de la OMC, puesto que la percepción social de los agentes, incluida la institución, surge de la comprensión de los significados intersubjetivos mutuos.

Utilizando la metodología propuesta es preciso recurrir a los discursos públicos de altos representantes de los Estados protagonistas de esta investigación recurriendo, siempre que sea posible, a fuentes primarias, es decir, directamente al texto del discurso. Los discursos públicos respecto a las rondas de negociaciones de la OMC, concretamente a la Ronda de Doha, son menos frecuentes y públicos que en el caso del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la guerra de Irak. Esto es así tanto por las propias costumbres negociadoras de la OMC, discretas y frecuentemente secretas, como por la complejidad de los temas tratados. Por esta razón, se incluyen aquí como fuentes secundarias, como documentos de trabajo, aquellas declaraciones de altos cargos gubernamentales de los países estudiados, aparecidas en medios de comunicación o trabajos académicos. Sin embargo, y es crucial esta puntualización, esta investigación ya descartó en el capítulo metodológico, la utilización de los discursos y opiniones de los medios, pertenecientes al modelo intertextual 2 de Hansen.<sup>1</sup> De esta manera, el recurso a los medios sólo se realizará para facilitar la búsqueda de citas de discursos oficiales y se mantiene el descarte de la propia opinión de los medios.

Por lo que respecta a los discursos de los representantes de la sociedad civil, se intentará centrar el estudio en las fuentes directas que, debido a la propia naturaleza de las organizaciones de corte social y militante, se encuentran fundamentalmente en Internet. Sin lugar a dudas, las interpretaciones académicas del sentir social son igualmente fuentes primarias para este estudio.

## I. LA PERCEPCIÓN ESTATAL

El estudio de la visión estatal del funcionamiento de la OMC resulta especialmente fascinante en tanto en cuanto la propia dinámica de

---

<sup>1</sup> L. Hansen, *Security as a practice. Discourse Analysis and the Bosnian war*, Oxoan, Routledge, 2006, p. 64.

negociaciones interna refleja una tensión importante entre los países desarrollados y los empobrecidos (o países menos desarrollados en la terminología propia de la OMC). Este conflicto Norte – Sur como se verá, implica la convicción, subrayada también por los especialistas, de que los países en desarrollo no están bien integrados en la organización, ni sus preocupaciones reflejadas en las interpretaciones y aplicaciones de las decisiones OMC.<sup>2</sup> El estudio de caso por separado será revelador.

#### A. Estados Unidos

Como se verá a continuación, la postura estadounidense en el seno de la OMC durante las negociaciones de Doha y Cancún está marcada por el fuerte desencuentro con países en desarrollo, inesperado en cierto sentido dada la costumbre del Estado más importante de la sociedad internacional de salir airoso de las negociaciones multilaterales.

##### 1. Los valores morales de la OMC

Los discursos de los representantes de EE.UU. respecto a los valores morales de la Organización Mundial del Comercio suponen, en un principio, un apoyo bastante decidido tanto a los objetivos como a los principios. Sin embargo, es opinión de muchos especialistas que EE.UU. mantiene un doble estándar, “defensa del libre comercio defensa fuera de los EE.UU. y radical protección de su mercado”<sup>3</sup>. De esta manera, el compromiso estadounidense con respecto a la propia idea económica del liberalismo, estaría, en cierta forma, en entredicho debilitando la fuerza de la idea y deslegitimando en parte los objetivos de la institución. Los propios diplomáticos del gobierno de Washington no niegan esta dualidad discursiva cuando critican los subsidios europeos a la agricultura o se manifiestan dispuestos a limitarlos en los Estados Unidos<sup>4</sup> pese a que son medidas que, teóricamente, ambos deberían haber adoptado ya. Se manifiesta así, por tanto, una constante

---

<sup>2</sup> Y.S. Lee, *Reclaiming development in the World Trading System*, New York, Cambridge University Press, 2006, p. 163.

<sup>3</sup> A. Mangas Martín, “Otras Organizaciones Internacionales de carácter universal: La Organización Mundial del Comercio” en M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2006, p. 447.

<sup>4</sup> R. Zoellick, “America will not wait for the won't-do countries”, *Financial Times*, 22 septiembre de 2003, [http://ustraderep.gov/Document\\_Library/Op-eds/2003/America\\_will\\_not\\_wait\\_for\\_the\\_won%27t-do\\_countries.html](http://ustraderep.gov/Document_Library/Op-eds/2003/America_will_not_wait_for_the_won%27t-do_countries.html)

divergencia entre un objetivo OMC y el discurso sobre qué se hace en el comercio nacional.

Esto es compatible con una labor discursiva que mantenga vivo el principio de trato especial y diferenciado a los países menos desarrollados y al trato de la nación más desfavorecida. De esta forma, se pueden encontrar afirmaciones en este sentido como la siguiente: “los países en desarrollo representan en la actualidad más de la tercera parte del comercio de mercancías. Una mayor liberalización de la agricultura proporcionaría un gran impulso... Mi país reconoce la necesidad crítica de combinar la liberalización del comercio en la OMC con los programas nacionales de preferencias comerciales... Existe también la necesidad de conceder un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo”; “un nuevo programa de la OMC de crecimiento, desarrollo y prosperidad a través de la liberalización del comercio debe contribuir a reforzar las conexiones beneficiosas entre los países en desarrollo y la economía internacional”<sup>5</sup>. La constante afirmación del apoyo a estos principios consolida la idea de su legitimidad social, más allá de que las medidas fácticas de los países desarrollados no siempre avancen en este sentido.

Por otra parte, la OMC es la responsable de organizar las rondas y negociaciones comerciales, siendo una idea compartida en principio, que el multilateralismo es la mejor opción para el comercio mundial. Sin embargo, los discursos estadounidenses, sustancialmente tras la cumbre de Cancún, mantienen amenazas veladas de continuar el camino mediante acuerdos bilaterales de libre comercio con aquellos países que le sigan.<sup>6</sup> Un poco menos claro que en este artículo citado pero igualmente amenazante sonaban las siguientes afirmaciones del Representante de Comercio de EE.UU.: “las exigencias y la retórica bravucona son fáciles: las negociaciones requieren compromiso y trabajo duro. Y algunos países tendrán que decidir ahora si quieren hablar o progresar”<sup>7</sup>. Y, en la misma línea: “varios países pensaban que se trataba de un regalo: que podrían hacer todo tipo de

---

<sup>5</sup> R. Zoellick, Discurso en la Conferencia Ministerial de Doha, 10 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/ST/3.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> R. Zoellick, Representante de Comercio de Estados Unidos, *Comunicado de prensa*, Cancún, 14 septiembre 2003, citado en F. Jawara, y A. Kwa, *op. cit.*, p. 23

sugerencias, sin ofrecer ni dar nada. Y ahora tendrán que enfrentarse a la cruda realidad de esa estrategia y volver sin nada”<sup>8</sup>.

Como se ve, si bien en un principio podía parecer que la postura estadounidense era complaciente con una organización que, en teoría, se posiciona ideológicamente en un ámbito próximo al defendido tradicionalmente por una y otra administración estadounidense, las críticas son duras, de calado y con capacidad para restar fortaleza social al apoyo a la institución.

## 2. El principio de legalidad de la OMC

Las opiniones respecto al principio de legalidad de la institución, son variadas, y sin dejar de apoyar el sustento legal de la institución tras el Acuerdo de Marrakech, diversas son las críticas estadounidenses con referencia a formas de negociar, de adoptar decisiones o, incluso, respecto de la obligatoriedad de las decisiones OMC.

Con respecto a los procedimientos negociadores, las delegaciones de EE.UU. en las diferentes cumbres y negociaciones manifiestan un descontento paralelo pero opuesto, al que posteriormente se verá en relación a India o Brasil. En efecto, la administración estadounidense manifiesta su rechazo a tácticas negociadoras de los países del Sur tendentes a marcar la agenda rompiendo con prácticas tradicionales gestionadas por actores, como EE.UU. o la UE, de natural mayor peso político y económico. Así, “las tácticas de enfrentamiento incluyeron un ataque a uno de los pocos instrumentos que la OMC podía usar para empujar a los 148 miembros hacia el consenso: presentar el texto del presidente para su discusión y negociación. Brasil, la India y otros países se negaron siquiera a discutir un texto sobre agricultura preparado por el presidente de la OMC de Uruguay”<sup>9</sup>. Como se ve, las quejas de Zoellick se dirigen tanto al hecho de que los países en desarrollo mantuvieran una estrategia de negociación concreta, negando validez a las prácticas OMC tradicionales, como al hecho de que, otra tradición, el consenso, se imponga como herramienta de toma de decisiones: “es una organización que trabaja por consenso. No creo que

---

<sup>8</sup> R. Zoellick, “WTO Reeling from trade defeat in Cancun”, *Associated Press*, 15 de septiembre 2003, citado en F. Jawara, y A. Kwa, *op. cit.*, p. 23

<sup>9</sup> R. Zoellick, “America.....”, *op. cit.* La referencia al presidente de la OMC se refiere al del CG.

eso vaya a cambiar por lo que no me parece muy fructífero intentar perder el tiempo intentando cambiar el voto”<sup>10</sup>.

Pero los planteamientos críticos de los EE.UU. en relación a la estructura interna y las competencias de la OMC son de calado y parte del debate político en los propios EE.UU. En efecto, el Congreso de Estados Unidos encargó en 1998 un informe al profesor Allan H. Meltzer en relación a las instituciones financieras e internacionales incluida la OMC. El informe se presentó en marzo de 2000 y, al ser encargado por el legislativo estadounidense, se puede considerar como parte del discurso oficial respecto a la OMC, incluyendo las respuestas oficiales al mismo.

La Comisión Meltzer, en su informe al Congreso de EE.UU. ofrece tres recomendaciones respecto al funcionamiento de la OMC: Ninguna norma internacional de comercio debería tener validez sin la aprobación del legislativo estadounidense, descartando el efecto directo<sup>11</sup>; la sustitución de las represalias por multas equiparables al daño inflingido<sup>12</sup>; y la disminución de los procedimientos OMC para no afectar a políticas nacionales como servicios bancarios.<sup>13</sup>

Para Coffey y Riley, la primera y tercera propuestas supondrían una merma del sistema internacional de comercio, de su efectividad, mientras que la visión del Informe Meltzer es que esta idea supondría mejorar la *accountability* y la participación estatal en la OMC.<sup>14</sup>

El Departamento del Tesoro de EE.UU. respondió a las sugerencias del informe negando la posibilidad de imponer multas porque no existe medio internacional de obligar al pago. Respecto a la pérdida de soberanía, el Tesoro afirma que nada de lo que surge en la OMC se aplica directamente en EE.UU., ni se modifican leyes sin participación del poder legislativo por lo que la soberanía está protegida.<sup>15</sup> Esta idea suponen una serie divergencia con respecto al análisis objetivo realizado en este capítulo respecto del

<sup>10</sup> R. Zoellick, Conferencia final prensa, V Cumbre Ministerial OMC, Cancún, 14 septiembre 2003, <http://www.usda.gov/news/releases/2003/09/0318.htm>, (enero 2010)

<sup>11</sup> Informe Final de la Comisión Meltzer, 2000, p.108. [www.uiowa.edu/ifdebook/faq/Meltzer.shtml](http://www.uiowa.edu/ifdebook/faq/Meltzer.shtml), (enero 2010)

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 108.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 109.

<sup>14</sup> P. Coffey, y R.J. Riley, *Reform of the International Institutions*, Northampton, Edward Elgar Publishers, 2006, p. 87.

<sup>15</sup> Departamento del Tesoro de EE.UU., *Response to the Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, 2000, p. 43, [www.ustreas.gov/press/releases/docs/response.pdf](http://www.ustreas.gov/press/releases/docs/response.pdf), (enero 2010).

principio de legalidad y que ha dejado claro que la normativa OMC es vinculante y parte del Derecho público internacional<sup>16</sup>. La falta de sintonía en este sentido tiene, por sí misma, una gran carga deslegitimadora de todo el sistema comercial mundial. Y es que en la OMC hay que enfrentarse a la evidencia de que, en general, EE.UU. no se encuentra cómodo con el sistema legal que gestiona la institución y además, no pierde oportunidad de afirmarlo “como ustedes saben, no estamos satisfechos con el texto sobre las normas de la OMC...”<sup>17</sup>.

Por lo que respecta al Órgano de Solución de Diferencias, y su procedimiento, el representante de Comercio de los Estados Unidos afirmaba trabajar para impulsar una mayor transparencia en los procesos internos de la OMC, fundamentalmente en el OSD puesto que juega el “rol de último garante del sistema”<sup>18</sup>. De aquí se desprende que, sin renunciar a mejorar su funcionamiento, no es este un elemento distorsionador de la imagen de la institución sino más bien al contrario.

### 3. La efectividad de la OMC

En lo referente a la efectividad de la organización, queda claro que para EE.UU. dos son las funciones principales de la Organización Mundial del Comercio tal y como señala, de nuevo, el informe Meltzer: por una parte, ser administrador del proceso de cambio de las normas de comercio internacional, normas que deben aprobarse en cada Estado y, por otro, la función cuasi-judicial para solventar disputas.<sup>19</sup>

Por lo que respecta al primer punto, prescindiendo del análisis del posible conflicto entre soberanía y normas internacionales de comercio, puede decirse que la administración estadounidense no participaba, tras Cancún, de una visión optimista del futuro de la OMC como sede de acuerdos y negociaciones puesto que consideró que se había convertido en una suerte de “foro para las políticas de protesta”<sup>20</sup>. Esta imagen de ineficacia que el gobierno de Bush trasladó a la opinión pública y al resto de Estados contribuye en gran medida, dada la importancia en la sociedad

<sup>16</sup> Pauwelyn, J. *Conflict of norms in Public International Law*, Cambridge, CSICL, 2006, pp. 25-28.

<sup>17</sup> Zoellick, R., Discurso en, *op cit.*.

<sup>18</sup> Citado en P. Coffey, y R.J. Riley, *op. cit.*, p. 88.

<sup>19</sup> Informe Final de la Comisión Meltzer, *op. cit.*, p.107.

<sup>20</sup> R. Zoellick, “America.....”, *op. cit.*

internacional de EE.UU., a deslegitimar socialmente las capacidades de la OMC.

### B. Francia – Unión Europea (UE)

El acercamiento a las impresiones de Francia respecto al comportamiento de la OMC debe ir acompañada, dada la particular representación de las Comunidades Europeas en la OMC, de los posicionamientos públicos expresados por el Comisario Europeo de Comercio, negociador en nombre de los países de la UE.<sup>21</sup>

#### 1. Los valores morales de la OMC

La defensa de los valores morales de la OMC es, en boca de sus representantes políticos, sólida. Se mantiene la creencia de que la política OMC puede ayudar en el desarrollo económico mundial ya que, según uno de sus representantes: “debemos fijarnos un objetivo: una apertura de los intercambios acompañada de un fortalecimiento de las normas, destinada, y subrayo estos elementos, a contribuir al pleno empleo, a la mejora de los niveles de vida y al desarrollo sostenible... En este contexto, Francia apoya una OMC fuerte, legítima y democrática”<sup>22</sup>. El apoyo al multilateralismo, y a la OMC como sede de esta práctica, es asimismo cerrado: “La OMC debe en primer lugar coadyuvar a la apertura y a la reglamentación de los intercambios económicos mundiales. El mercado, sea éste nacional o mundial, no opera en beneficio de todos si no está regido por normas”.<sup>23</sup>

Francia apoya una agenda amplia para la OMC, no centrada exclusivamente en temas de comercio e incluyendo asuntos medioambientales, el papel del Estado, las normas sociales fundamentales y el desarrollo. En este sentido, sus posicionamientos parecen coincidir con los criterios objetivos identificados en el examen previo. “Para cumplir estas misiones la OMC debe respetar la equidad y la transparencia... La equidad reside también en la globalidad del programa de negociación: únicamente

---

<sup>21</sup> Si bien cada Estado miembro de la UE y de la OMC mantiene su derecho de veto individualizado, la negociación se realiza a través de la Comisión dado que es una unión aduanera.

<sup>22</sup> L. Fabius, Discurso en la Conferencia Ministerial de Doha, 10 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/ST/15

<sup>23</sup> *Ibidem*

un enfoque amplio permitirá tomar en consideración las prioridades de todos y garantizar un resultado equilibrado de las negociaciones.<sup>24</sup> De esta manera, y con un discurso prudente y más diplomático del visto en EE.UU. o, como se verá, de India, se plantean objetivos propios. Queda claro cuando insisten en que “la OMC es capaz de ponerse por encima de la dimensión económica, en nombre de principios más elevados”<sup>25</sup>. En efecto, la mención al enfoque amplio en las negociaciones se refiere a la incorporación a las negociaciones de asuntos, los llamados de Singapur, que interesan a los países desarrollados pero no a los empobrecidos. En efecto, sin mencionar las constantes críticas de estos últimos a los incumplimientos de la UE, fundamentalmente por la influencia de Francia, respecto a los subsidios a la agricultura, la organización continental presentó en el 2000 una propuesta para reforzar el papel estatal, abrir negociaciones sobre agricultura y tratar los subsidios a la exportación.<sup>26</sup>

## 2. El principio de legalidad de la OMC

Como se ve, la percepción gubernamental francesa de la OMC no es excesivamente crítica, mantiene un perfil interesadamente bajo, aprovechando el papel que juega el comisario de Comercio de la UE. Por lo que respecta al principio de legalidad, es preciso señalar que, como ocurre en el caso estadounidense, sólo la decepción en las expectativas nacionales y regionales hace modificar la impresión gala. De esta manera, lo que en 2001 en Doha eran palabras positivas respecto al procedimiento interno de adopción de decisiones: “la equidad supone la participación de todos. Exige la transparencia en los procedimientos y los métodos de negociación. La OMC ha hecho progresos desde Seattle y debe continuarlos”<sup>27</sup>; se matiza en prudencia en la posición previa francesa antes de Cancún “se trata de crear reglas del juego idénticas para todos, y por lo tanto, no discriminatorias, transparentes y previsibles”<sup>28</sup>; y se convierte en crítica feroz una vez

<sup>24</sup> *Ibidem*

<sup>25</sup> F. Loos, Discurso en la Conferencia Ministerial de Cancún, 10 septiembre 2003, WT/MIN(03)/ST/8.

<sup>26</sup> P. Coffey, y R.J. Riley, *op. cit.*, p. 24.

<sup>27</sup> L. Fabius, *op. cit.*

<sup>28</sup> Gobierno de Francia, *Posición de Francia en la Cumbre Cancún*, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/ONU-organisations-internationales\\_1032/organisations-economiques-financieres\\_1124/OMC\\_2478/conference-ministerielle-cancun-2003\\_3615.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/ONU-organisations-internationales_1032/organisations-economiques-financieres_1124/OMC_2478/conference-ministerielle-cancun-2003_3615.html), (febrero 2010)

demostrado que son procesos muy duros si los países empobrecidos manejan la reunión “la OMC sigue siendo una organización medieval... Los procedimientos y reglas de esta organización no han estado a la altura de la tarea. No hay manera de estructurar y dirigir las discusiones entre 146 miembros para poder llegar a un consenso. La toma de decisiones debe reformarse”<sup>29</sup>.

De esta forma, como se ve, la visión francesa respecto a la OMC está directamente ligada a sus propios intereses nacionales, algo que en sí mismo no debe extrañar, pero que implica un discurso variable, tan pronto legitimador como cruelmente deslegitimador.

### 3. La efectividad de la OMC

Por lo que respecta a la visión de Francia en referencia a su efectividad se puede afirmar que el proceso es paralelo al observado en el estudio del principio de legalidad. De esta forma, el apoyo a la eficacia de la OMC depende de los resultados que Francia o la UE obtengan.

De esta forma, y tras la cumbre de Cancún en 2003, el comisario europeo de comercio, Pascal Lamy, que pasaría después a ser Director General de la OMC, afirmaba que “Cancún ha fracasado. No es sólo un duro golpe para la OMC sino también una oportunidad perdida para todos los demás”<sup>30</sup>. Como se verá más adelante al estudiar la impresión sobre esta cumbre de países del Sur, la visión de la cumbre de Cancún como un fracaso no es un asunto pacífico ni entre la doctrina ni entre la diplomacia.

#### C. Brasil

A continuación, el examen de las prácticas discursivas de Brasil, India y Sudáfrica mostrará las diferencias que se abren entre los países desarrollados y algunos de los más importantes de entre los que están en vías de desarrollo, tanto por su visión de las negociaciones comerciales internacionales como de la percepción que la propia OMC les sugiere. De hecho, estos tres países han participado del llamado G-20 y otros grupos de

---

<sup>29</sup> P. Lamy, Conferencia de prensa tras la clausura de la Vª Cumbre de la OMC, Cancún, 14 septiembre 2003, citado en F. Jawara, y A. Kwa, *op. cit.*, p. 24

<sup>30</sup> *Ibidem*.

presión y negociación con ejes claros como la protección de la seguridad alimentaria nacional frente a las reivindicaciones de los países del Norte.<sup>31</sup>

En la postura que Brasil manifiesta con lo que respecta a la Organización Mundial del Comercio, como se comprobará, tiene una clara influencia el nuevo rol que el Estado sudamericano quiere jugar en el comercio y en las relaciones internacionales. De esta manera, defenderá sus intereses comerciales, al tiempo que potencia un multilateralismo más horizontal, igualitario, compatible con su mayor ascendencia entre los países en desarrollo. Como veremos, más allá de las críticas a la OMC, Brasil hace descansar su legitimidad social en el resultado de sus políticas y negociaciones.

### 1. Los valores morales de la OMC

Los valores morales de la OMC, ya trabajados aquí, suponen una serie de objetivos y principios que implicarían una suerte de acuerdo básico respecto a la manera en que el desarrollo del comercio internacional debe desarrollarse. De esta manera, y por lo que a los objetivos hace referencia, se detecta, como se ha visto en los casos estadounidense y francés, una cierta distorsión entre el objetivo declarado de apoyar las políticas liberalizadoras, mientras se negocia desde posiciones proteccionistas. De esta manera, si bien el representante de Brasil en Doha afirmaba que “al mismo tiempo, debemos avanzar juntos hacia una mayor liberalización”<sup>32</sup>, en la explicación en sede parlamentaria de la cumbre de Cancún subrayaba que “la Unión Europea y los Estados Unidos son grandes subsidiadores y crean también grandes obstáculos de acceso a mercados por medio de barreras tarifarias y no tarifarias.....Predominaron consideraciones proteccionistas de los dos lados”<sup>33</sup>. Con esta última afirmación, el ministro de Exteriores carioca

<sup>31</sup> D. Chakraborty y D. Sengupta, *IBSAC (India, Brazil, South Africa, China): A potencial developing country coalition in WTO negotiations*, New Delhi, Centre des Sciences Humaines, 2006, p. 107.

<sup>32</sup> C. Lafer, Discurso en la Conferencia Ministerial de Doha, 10 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/ST/12.

<sup>33</sup> C. Amorim, Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Internacionales y de Defensa del Senado Federal tras la Cumbre de Cancún, 18 septiembre 2003, [http://webthes.senado.gov.br/bin/gate.exe?f=tocon&p\\_toc=tocon&p\\_doc=recordn&p\\_d=SILN&p\\_o\\_p\\_all=E&p\\_SortBy1=DINV&p\\_Ascend1=no&p\\_SortBy2=SASS&p\\_Ascend2=no&p\\_lang=english&expr=ALL&p\\_s\\_ALL=%40DOCN+E+Comissoes\[NV01\]+E+Permanentes\[NV02\]+E+CRE\[NV03\]+E+Atas\[NV04\]+E+%28%40DINV+%3E%3D20030918+E+%40DINV%3C%3D20030922%29&p\\_search=search&a\\_search=ENTRA&p\\_L=10](http://webthes.senado.gov.br/bin/gate.exe?f=tocon&p_toc=tocon&p_doc=recordn&p_d=SILN&p_o_p_all=E&p_SortBy1=DINV&p_Ascend1=no&p_SortBy2=SASS&p_Ascend2=no&p_lang=english&expr=ALL&p_s_ALL=%40DOCN+E+Comissoes[NV01]+E+Permanentes[NV02]+E+CRE[NV03]+E+Atas[NV04]+E+%28%40DINV+%3E%3D20030918+E+%40DINV%3C%3D20030922%29&p_search=search&a_search=ENTRA&p_L=10) (febrero 2010)

subrayaba la falta de consenso básico sobre uno de los objetivos principales de la OMC, la liberalización, cargando claramente la responsabilidad en las regiones más desarrolladas pero incluyendo una cierta responsabilidad del Sur. Esta idea, la de unos EE.UU. y UE sin credibilidad en cuanto a prácticas liberalizadoras en áreas que no les convienen como la agricultura, es una interpretación común del G20.<sup>34</sup> Este tipo de mensajes, contradictorios con la propia esencia de la institución, traslada un mensaje deslegitimador de la organización en su conjunto.

Algo similar ocurre en la esfera del principio de promover un aumento de los niveles de vida generales y fomentar el desarrollo. Más allá de lo que se verá a continuación en referencia a la efectividad, el discurso brasileño en este campo implica una cierta decepción por la incongruencia de la organización. Así se manifestaba, ya en Doha, el representante brasileño “pienso que todos estamos de acuerdo en que las asimetrías existentes en el sistema mundial de comercio deben reconocerse y corregirse lo antes posible. Si fracasamos, ofreceremos un punto débil a quienes desean desacreditar a la OMC”.<sup>35</sup> Así, se subraya la vinculación entre unos principios y objetivos compartidos por la totalidad de los países y regiones miembros y la propia imagen social de legitimidad de la institución. En ese trabajo, el país sudamericano ofrece su colaboración para apuntalar la imagen internacional de la organización: “El Brasil está dispuesto a trabajar con empeño, a fin de que al término de esta Cuarta Conferencia, podamos expresar al mundo nuestro compromiso inequívoco en favor de un comercio más libre, del crecimiento económico, del desarrollo y del bienestar de la humanidad”<sup>36</sup>. Ahora bien, ese empeño, es tanto por convencimiento como por interés de participar, y tal vez dirigir, el sistema multilateral de comercio: “El Brasil sigue siendo un firme defensor de un sistema multilateral de comercio equitativo, basado en normas y orientado al mercado. La OMC es crucial para nuestra integración en la economía mundial”<sup>37</sup>.

Este apoyo a la OMC se manifiesta en un decidido apoyo a aquellos objetivos que pueden ser definidos como de gestión, a saber, aquellos que

---

<sup>34</sup> J.E. Ygosse, J. von Maltzan, y F. D’Atri, « The role of the g-20 », en P. van Djick, y G. Faber, *Developing countries and the Doha Development Agenda of the WTO*, Oxon, Routledge, 2006, p. 107.

<sup>35</sup> C. Lafer, *op. cit.*

<sup>36</sup> *Ibidem*

<sup>37</sup> C. Amorim, Discurso en la Conferencia Ministerial de Cancún, 11 septiembre 2003, WT/MIN(03)/ST/28

responsabilizan a la institución como centro del multilateralismo comercial y de gestión de los acuerdos. Así, “se puede observar que la Organización Mundial del Comercio es absolutamente fundamental para un país como Brasil porque, además de tener importancia por disponer de un conjunto de reglas que permite que las disputas comerciales sean resueltas por un sistema aunque algunas veces parezca distorsionado, tiene una mínima base legal”<sup>38</sup>.

Por último, Brasil parece mostrar, como no podía ser de otra forma, un apoyo sin fisuras a los principios rectores de la OMC, tanto a los inspirados en la ideología liberal como, sobre todo, aquellos que protegen a los países empobrecidos: “los países en desarrollo siempre han concedido una gran importancia al principio del trato especial y diferenciado. Sin embargo, tras más de cinco decenios, no se han conseguido muchos resultados en este sentido”<sup>39</sup>. Esta última apreciación manifiesta un hartazgo público, también recurrente, respecto al poco desarrollo de unos principios que se comparten y, por ello, se aprovecha la discusión general para denunciar los principales perjuicios de la falta de desarrollo de estos: “las distorsiones en el comercio agrícola no sólo perjudican a los países en desarrollo al negarles oportunidades de mercado”<sup>40</sup>.

## 2. El principio de legalidad de la OMC

Por lo que respecta al principio de legalidad de la OMC, Brasil no manifiesta, como se ha vislumbrado ya, dudas respecto a legalidad o importancia de la institución comercial internacional y, sin embargo, esto no obsta para que sus críticas a los modos de hacer, concretamente de negociar acuerdos, sean muy claras.

Si bien la regla del consenso, el principio de un Estado un voto y la manera en que la organización está internamente organizada pudiera hacer pensar que es una organización de corte horizontal y no jerárquica, no parece ser esta la impresión brasileña. Al contrario, la cumbre de Cancún fue interpretada como un éxito en Brasilia porque “será recordada como la conferencia que señaló el surgimiento de un sistema de comercio menos

---

<sup>38</sup> C. Amorim, Comparecencia ante..., *op. cit.*

<sup>39</sup> C. Lafer, *op. cit.*

<sup>40</sup> C. Amorim, Discurso en la Conferencia..., *op. cit.*

autocrático”<sup>41</sup>, lo que da una idea de la impresión previa respecto al sistema legal y de costumbres predominante hasta ese momento. Como se verá en el caso indio, Brasil considera que las negociaciones comerciales en el seno de la OMC se caracterizan por la falta de información, las negociaciones secretas, las amenazas más o menos veladas y un claro predominio de las tesis favorables a los países ricos: “El consenso no se puede imponer a través de pactos precocinados que hacen caso omiso de los compromisos previos y pasan por alto las legítimas aspiraciones de la mayor parte de la población mundial. El comercio debe ser una herramienta no sólo para crear riqueza sino también para distribuirla”<sup>42</sup>.

Esta queja, claramente muy severa, no obsta para que Brasil, una vez más, declare su apoyo al sistema legal de la OMC, sugiriendo tal vez que las costumbres desequilibradoras de las negociaciones no responden tanto al propio esquema jurídico como a la utilización del mismo: “las mayores bazas de la OMC son sus normas. Si se quiere fomentar la credibilidad, la aceptación y la observancia de las mismas resultan sumamente importantes... No obstante, no debemos perder de vista, bajo ningún concepto, el objetivo de subsanar los defectos existentes en el proceso de aplicación, que podrían socavar la confianza en el sistema.”<sup>43</sup>.

Así, la falta de acuerdo respecto a cómo negociar, “hubo una batalla en torno a qué texto sería la base de la negociación”<sup>44</sup>, implica una deslegitimación seria de la organización ya que se traslada la imagen de una institución política donde, más allá de las normas autoimpuestas, las negociaciones y, en consecuencia, los acuerdos, se realizan de manera oscura y al margen de los procedimientos previstos.

Ahora bien, y como se está viendo en la mayoría de países estudiados, los procedimientos de solución de diferencia no plantean tantas críticas puesto que es visto como un elemento “con una mínima base legal que permite a los países una confrontación juzgada por peritos independientes”<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> C. Amorim, “The real Cancun”, *The Wall Street Journal*, 25 de septiembre de 2003, [http://www.mre.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=579&Itemid=397](http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=579&Itemid=397), (febrero 2010)

<sup>42</sup> *Ibidem*

<sup>43</sup> C. Lafer, *op. cit.*

<sup>44</sup> C. Amorim, *Comparecencia ante..., op. cit.*

<sup>45</sup> *Ibidem*.

### 3. La efectividad de la OMC

En tercer lugar, la visión de Brasil en referencia a la efectividad de la Organización se mueve entre la constante proclama de la necesidad de su existencia a la crítica por su ineficacia.

Reflejo de la confrontación Norte-Sur que está suponiendo la Ronda de Doha, esta dualidad en el mensaje sobre la efectividad de la OMC es inversamente proporcional a la posición europea y estadounidense. Así, las impresiones “occidentales” tras la cumbre de Doha en lo referente a efectividad eran de corte muy positivo, justo al contrario que tras la cumbre en México, donde sus posiciones fueron derrotadas. Para Brasil, como se decía, la sensación es la contraria. Doha representaba un cierto avance que debía materializarse en Cancún a donde se llegaban con sombríos augurios dada la actitud de los países ricos: “La OMC corre el peligro de ser intrascendente. El peligro de fragmentación está claramente presente”<sup>46</sup>. Ya en Doha se había advertido de la fragilidad de las acciones de la OMC, y por ende, de su estabilidad: “nos enfrentamos en la OMC a una acumulación de trabajo en la esfera de la agricultura. El plazo establecido en la Ronda Uruguay para llevar a cabo la reforma de la agricultura expiró hace casi un año. Sin embargo, nada ha cambiado o, si ha cambiado, probablemente ha sido para peor... Los actuales niveles de subvenciones y protección no pueden seguir tolerándose. Están en juego la coherencia y la armonía del sistema multilateral de comercio y, en último término, la autoridad moral de la OMC propiamente dicha. La OMC no avanzará ni reforzará su autoridad si no demuestra que es capaz de culminar el trabajo acumulado en la esfera de la agricultura”<sup>47</sup>.

Pasada esta cumbre, el optimismo brasileño es el reflejo del espejo del pesimismo estadounidense puesto que la postura de Brasilia “ganó legitimidad política, pudiéndose decir que se trataba de una posición defendida por las ONGs – lo que no sería poco -, o por el Tercer Mundo”<sup>48</sup>, habiendo logrado, en primer lugar “el respeto hacia nuestro grupo”<sup>49</sup>. Con esta perspectiva, la confianza en la institución se mantiene, si bien echando

<sup>46</sup> C. Amorim, Discurso en la Conferencia..., *op. cit.*

<sup>47</sup> C. Lafer, *op. cit.*

<sup>48</sup> C. Amorim, Comparecencia ante..., *op. cit.*

<sup>49</sup> C. Amorim, Ministro de Exteriores de Brasil, en Waddington, R., “Failed Cancun talks throw up new trade power”, en *Reuters*, 15 de septiembre de 2003, <http://www.aftinet.org.au/bulletins/2003/bulletin69.html#3>, (febrero 2010)

balones fuera respecto a la responsabilidad del curso de las conversaciones pero apostando, claramente, por una continuidad y profundización de las negociaciones: “a esta altura, es incluso más importante que concentremos nuestro esfuerzos para tratar de negociar y que no dediquemos nuestra energía en atacar a países o grupos de países”<sup>50</sup>.

De esta forma, parece que la confianza de Brasil en el sistema OMC se mantiene, si bien no exento de críticas, puesto que “no hay para Brasil ninguna otra organización ni ningún otro formato de negociación comercial que sustituya a la Organización Mundial de Comercio”<sup>51</sup> y, por lo tanto, todo lo que suponga un avance en las posiciones políticas y comerciales de Brasil suponen un éxito propio, pero también de la institución.

#### D. India

El estudio de los discursos públicos de los representantes políticos de la diplomacia y el gobierno de la India se caracterizan, en el espacio temporal entre las Cumbres de Doha y Cancún, por una crítica bastante feroz a determinados comportamientos de la OMC, básicamente respecto a la influencia que los países desarrollados tienen en los procesos.

##### 1. Los valores morales de la OMC

Acercándonos a la impresión india respecto a los valores morales de la OMC, es preciso realizar la diferenciación entre principios y objetivos. Respecto a los principios, India no manifiesta críticas de relevancia, compartiendo el eje de estos, subrayando la importancia del trato diferenciado a los países empobrecidos y de los ejes de una política comercial internacional transparente no discriminatoria. Así se afirmaba en la inauguración de la Conferencia de Cancún: “el sistema multilateral de comercio debe reconocer que los países en desarrollo no están en condiciones de moverse a la misma velocidad que los países desarrollados para alcanzar beneficios. Por lo tanto, las obligaciones que asuman los países en desarrollo no deben nacer de la coacción”<sup>52</sup>. Esta última apreciación

<sup>50</sup> Brasil, Comunicado de prensa, Cancún 12 septiembre 2003, citado en Jawara, F. y Kwa, A., *op. cit.*, p. 39.

<sup>51</sup> C. Amorim, Comparecencia ante..., *op. cit.*

<sup>52</sup> A. Jaitley, Discurso en la Conferencia Ministerial de Cancún, 10 septiembre 2003, WT/MIN(03)/ST/7.

respecto a la coacción es una constante en la dialéctica india respecto a la Organización Mundial del Comercio.

Siguiendo esta breve aproximación a la visión de este país asiático respecto a los valores morales de la OMC, y centrando el foco de atención esta vez en los objetivos sociales de la institución, las discrepancias indias son más evidentes. Si bien la India no critica la existencia de la OMC, al contrario, la defiende, participa de la opinión que considera que ésta está ampliando en exceso sus competencias. De esta forma, niega taxativamente que la OMC tenga como función el establecimiento de políticas económicas globales centrando su ámbito competencial en el sector del comercio internacional. Para el ministro de Comercio de la India en Doha: “la OMC sólo debe ocuparse del sistema multilateral de comercio. No deberá asumir la responsabilidad de formular normas sobre cuestiones no relacionadas con el comercio. La mundialización y la liberalización tienen que abordarse en varios foros y no únicamente en la OMC. La OMC no es un gobierno mundial y no deberá tratar de apropiarse de lo que legítimamente es competencia de los gobiernos y los parlamentos nacionales”.<sup>53</sup> India acepta la función de la OMC como organizadora de negociaciones multilaterales así como su objetivo de gestionar los acuerdos de liberalización comercial. Otra cosa es la visión que tiene de cómo se realizan estas tres funciones.

En efecto, el estudio de la visión India respecto a la OMC muestra que los valores morales de esta son, en general compartidos por India y, sin embargo, no pierden sus representantes ocasión de criticar cómo se ejercen, cómo se aplica el procedimiento previsto, etc. Es preciso subrayar en este momento, el del estudio de la impresión india respecto al cumplimiento del principio de legalidad, que es en base al cómo y no al qué donde India centra sus críticas.

## 2. El principio de legalidad de la OMC

La valoración india respecto al cumplimiento del principio de legalidad en la OMC es bastante esclarecedora y no muy positiva para la institución comercial internacional. Es cierto que es difícil encontrar documentos públicos que critiquen la labor de los órganos de solución de diferencias y de gestión interna de los asuntos conflictivos ni, por supuesto,

---

<sup>53</sup> M. Marat, Discurso en la Conferencia Ministerial de Doha, 10 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/ST/10.

la validez legal de los Acuerdos de Marrakech como fundamento jurídico de la institución. Ahora, si bien los discursos nunca son de carácter destructivo, uno de los ejes de su estrategia negociadora ha sido precisamente la defensa los intereses de los países empobrecidos a través de enmiendas al Entendimiento de Solución de Diferencias. Para India, este documento estructura un procedimiento con altos costes económicos para los países del Sur que provocan, en último término, cierta indefensión y sería aconsejable una participación de las ONGs en el mismo, así como la estructuración de mecanismos de implementación de las decisiones y el aumento de la transparencia.<sup>54</sup>

Asimismo, es constante la crítica a los procedimientos de adopción de decisiones en las Conferencias ministeriales y en los procesos intermedios. El hecho de que una decisión de la OMC sea inmediatamente vinculante para los Estados miembros confiere gravedad a esta impresión. En este sentido, el gobierno indio ha afirmado: “nos decepciona que el texto del borrador pase por alto algunas preocupaciones expresadas por nosotros y muchos países en desarrollo... lo que confirma el temor que he expresado en la sesión plenaria de que se trata de mera retórica... pareciera que las opiniones expresadas por gran número de países en desarrollo sobre la necesidad de una mayor clarificación han sido completamente pasadas por alto”<sup>55</sup>. Más concretamente insistió “lamento que el borrador de declaración que llegó ayer tras tres días y medio de negociaciones no refleje fielmente las aspiraciones de un amplio número de países de la OMC”<sup>56</sup>, y así “es la negación de todo lo expresado por un número considerable de países en desarrollo y países menos adelantados. No podemos eludir la conclusión de que recoge algunos puntos de vista y hace caso omiso de “otros”<sup>57</sup> y “la única conclusión que puede extraerse es que los países en desarrollo tienen poco que decir sobre la elaboración del programa de la OMC. Aparentemente, todo el proceso fue una mera formalidad y nos vemos constreñidos contra nuestra voluntad”<sup>58</sup>.

Como se ve, India hace un análisis radicalmente contrario al procedimiento de negociación que deja, en su opinión, poco margen a los

<sup>54</sup> D. Chakraborty y D. Sengupta, *op. cit.*, p. 107.

<sup>55</sup> Citado en F. Jawara, y A. Kwa, *op. cit.*, pp. 20-21.

<sup>56</sup> Ministerio de Comercio de la India, Comunicado, 15 septiembre 2003, [http://commerce.nic.in/PressRelease/pressrelease\\_detail.asp?id=217](http://commerce.nic.in/PressRelease/pressrelease_detail.asp?id=217) (febrero 10)

<sup>57</sup> M. Marat, *op.cit.*

<sup>58</sup> *Ibidem*

Estados menos desarrollados para defender su postura y sus intereses. Si bien esta crítica nacía en Doha, se mantuvo como eje del discurso en el proceso hasta Cancún y, así “a lo largo de los años hemos visto acentuarse progresivamente la falta de transparencia interna, así como la menor participación de los países en desarrollo, en los procedimientos de adopción de decisiones de la OMC. No debemos permitir que los países en desarrollo vean en el sistema multilateral de comercio un proceso de adopción de decisiones discriminatorio, opaco y que no responde a sus necesidades. Confiamos en que esta Conferencia Ministerial avance hacia procedimientos de decisión más incluyentes. También hace falta prescribir directrices claras y equitativas para el desarrollo del proceso preparatorio de las Conferencias Ministeriales. No es saludable la práctica seguida antes de Doha -y ahora nuevamente- de enviar a los Ministros el texto del Presidente bajo la responsabilidad de éste”<sup>59</sup>. Esta idea, que claramente parte de un posicionamiento político indio tendente a la reforma del sistema de negociación y adopción de acuerdos, no se manifestó únicamente en la propia institución sino que formó parte de la campaña pública de India respecto a las negociaciones de la Ronda de Doha. En este sentido hay que entender las manifestaciones del ministro Marat en el Foro Económico de la India relatando el proceso negociador en Doha: “se centró en el así llamado “Cuarto Verde”, donde sólo tienen cabida algunos miembros invitados a participar. El resto de miembros no está. Incluso durante la discusión – *non stop* – iban apareciendo textos para su discusión sin dar tiempo a que las respectivas delegaciones los examinen. ¿Quién preparó la avalancha de un borrador tras otro? No lo sabemos. En la hora clave – seguramente tras 37, 45 horas – produjeron un borrador – como un mago sacando un conejo de su chistera – y dijeron que era el Borrador Final. La táctica parecía ser producir borradores de madrugada y forzar a los otros a aceptar o aproximarse a este. ¿Ha pasado algo así en alguna conferencia internacional? Definitivamente no. Definitivamente, con pena y angustia debo admitir que un sistema que impone a sus miembros decidir sobre cuestiones vitales en el último minuto no es un sistema justo”<sup>60</sup>. Debido a esto, India afirma que la forma de

---

<sup>59</sup> A. Jaitley, *op. cit.*

<sup>60</sup> M. Maran, “WTO: A new beginning after Doha”, Conferencia en el India Economic Summit, 4 de diciembre 2001, [http://commerce.nic.in/writereaddata/publications/wto\\_decjan02.pdf](http://commerce.nic.in/writereaddata/publications/wto_decjan02.pdf), (febrero 2010)

negociar y preparar las cumbres debe reformarse y este discurso deslegitima, sin lugar a dudas, la imagen de la institución.

### 3. La efectividad de la OMC

Como se ve, India no es complaciente con los procedimientos de negociación y adopción de decisiones en la OMC, máxime cuando los fallos son identificados como parte del conflicto latente en la institución entre países del Norte y del Sur.

Por lo que respecta a la visión india de la efectividad de la OMC, es de imaginar que tampoco predomina una impresión excesivamente complaciente. La OMC, heredera de las Rondas de Uruguay del GATT, tiene como principios la no discriminación, entre Estados o entre productos, la transparencia y el trato especial a los países desarrollados. En base a estos, debe cumplir sus objetivos.

Sin embargo, India afirma que el proceso no tiene en cuenta las desigualdades entre países siendo éste un problema de origen: “estamos agravando las distorsiones de la Ronda de Uruguay añadiendo algunas más”<sup>61</sup>. En este sentido, además, “la OMC debe reconocer la existencia de un déficit de desarrollo en varios acuerdos OMC y remediar esta cuestión. Debe asimismo reconocer que la estrategia de desarrollo debe relacionarse con la situación específica de los países puesto que “la idea de talla única” claramente falla”<sup>62</sup>. De esta forma, parece clara la impresión india de que los acuerdos no se respetan ni se desarrollan, fundamentalmente en lo que respecta al cumplimiento de los países ricos.

Esta impresión respecto a la falta de desarrollo de los acuerdos OMC implica, por una parte, una decepción con respecto a la capacidad de la institución para liberalizar el comercio en todos los Estados miembros y fomentar el desarrollo pero, por otra parte, es una crítica implícita a la efectividad del propio procedimiento de supervisión de cumplimiento, teóricamente en manos de los órganos de solución de diferencias. Así, “los progresos alcanzados sobre las cuestiones relativas a la aplicación

<sup>61</sup> Citado en F. Jawara, y A. Kwa, *op. cit.*, pp. 20-21.

<sup>62</sup> Ministerio de Comercio de la India, Comunicado, 10 noviembre 2001, [http://commerce.nic.in/PressRelease/pressrelease\\_detail.asp?id=766](http://commerce.nic.in/PressRelease/pressrelease_detail.asp?id=766) (febrero 10)

desmienten el entendimiento de que los compromisos ministeriales, una vez que se han adoptado, se cumplen”<sup>63</sup>.

Sin embargo, y más allá del pesimismo que destilan los discursos indios, es preciso añadir también que, el debate de Cancún, donde los problemas del Sur y de la forma de negociar de los países más desarrollados fueron el eje de las negociaciones, fue interpretado en India como un “éxito”<sup>64</sup>.

#### E. Sudáfrica

La OMC, al igual que el GATT, no ha sido un terreno de juego donde los estados africanos hayan estado cómodos. No han tenido excesivo protagonismo si bien este ha ido aumentando progresivamente. Sin embargo, a la hora de acentuar su participación, los países africanos han debido enfrentarse a cuestiones técnicas muy complejas y cálculos de intereses múltiples en las negociaciones para lo que no estaban especialmente preparados.<sup>65</sup>

El protagonismo sudafricano en las negociaciones en la OMC no ha sido tan notorio como el de sus “compañeros” de grupo, el G-20, Brasil e India. Si bien ha sido un actor “activo y de alto perfil”<sup>66</sup>, participando del citado grupo y de otras coaliciones de países en desarrollo como el grupo África y el propio Grupo Trilateral (compuesto además por India y Brasil), su postura en el debate Norte-Sur ha sido, tal vez, más matizada al soportar mucha influencia de EE.UU. y Gran Bretaña. De hecho, Lee describe su estrategia como una combinación de activismo creciente en los procesos de negociación OMC, un apoyo convencido al sistema OMC y su agenda neoliberal y un mantenimiento y profundización de su práctica de alianzas jugando un papel de *middle power strategy*, es decir, facilitador entre Norte y Sur.<sup>67</sup>

<sup>63</sup> A. Jaitley, *op. cit.*

<sup>64</sup> Ministerio de Comercio de la India, Comunicado, 15 septiembre 2003, *op. cit.*,

<sup>65</sup> E.H.A. Diouf, *L’Afrique et le droit à la différence dans les négociations commerciales internationales*, Paris, l’Harmattan, 2009, p. 287.

<sup>66</sup> D. Lee, “South Africa in the World Trade Organization” en D. Lee, I. Taylor, y P.D. Williams, *The new multilateralism in South African Diplomacy*, New York, Palgrave MacMillan, 2006, p. 56.

<sup>67</sup> *Ibidem*, pp. 56-59.

## 1. Los valores morales de la OMC

Como se ha dicho, Sudáfrica es una gran defensora de la OMC, y por ende, de sus principios y objetivos. Así, “tenemos que emprender la tarea de crear un nuevo sistema de relaciones con nuestros ciudadanos. Es preciso que la OMC continúe existiendo durante muchos decenios, y para ello es necesario el apoyo de todos.”<sup>68</sup>. La visión del país africano incluye una comprensión global de la economía mundial y un rechazo general a los unilateralismos lo que “significa que las realidades de la economía política de todas las regiones y economías del mundo son una única realidad para todos nosotros”<sup>69</sup>. De esta forma, se apoya el objetivo de la OMC para establecer políticas económicas globales, desde la negociación en sede multilateral.

Sudáfrica apoya la liberalización comercial con el objetivo de acceder a los mercados de los países desarrollados, garantía, a su entender, del desarrollo de los países menos desarrollados.<sup>70</sup> Por esta razón, para los negociadores sudafricanos la liberalización en materia agrícola, la de los países del Norte, supone “avanzar en los intereses de los países en desarrollo”<sup>71</sup> asumiendo que una negociación de este tipo, si bien beneficiosa en último término, implica concesiones a los países del Norte. Ahora bien, esta postura pública implica una suerte de debilitamiento del principio de trato especial y diferenciado a los países en desarrollo.

En cualquier caso, se puede afirmar que Sudáfrica ha adoptado una posición legitimadora del proceso político-económico que impulsa la OMC y, por lo tanto, de la propia institución internacional que lo facilita.

## 2. El principio de legalidad de la OMC

Los países africanos, en general, no han cesado en su exigencia, desde la propia fundación de la OMC, de que ésta se transformara en una

<sup>68</sup> A. Erwin, Discurso en la Conferencia Ministerial de Doha, 10 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/ST/7.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> D. Lee, *op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>71</sup> X. Carim, Director Jefe de las negociaciones multilaterales de comercio de Sudáfrica, citado en D. Lee, *op. cit.*, p. 62.

estructura transparente, donde las propuestas y decisiones se formularan de forma clara y común, con una participación activa de todos.<sup>72</sup>

Por lo que respecta a Sudáfrica, si bien en el ámbito de los valores morales de la OMC su posición puede interpretarse como pro-occidental a primera vista, su estrategia de eje, de fiel de la balanza se manifiesta con mayor intensidad a la hora de analizar su posicionamiento en relación con el principio de legalidad de la institución.

El gobierno africano comparte, al igual que Brasil e India, que los procedimientos negociadores en el seno de la OMC no se ajustan ni a las necesidades de los países en desarrollo ni al principio de igualdad y así “el equilibrio de intereses que habían ideado los países desarrollados estaba mal... son procesos políticos y así como el sistema del colonialismo estaba mal, también lo está el desequilibrio en el sistema de comercio mundial”<sup>73</sup>.

Como se ve, la resistencia a aceptar procesos negociadores en los que el bastón de mando radique en los países más ricos, está en la mente de la diplomacia sudafricana manifestando esa impresión en los foros de presión en los que participa, como la Unión Africana: “La UA está igualmente preocupada de que el actual borrador... no sea un resultado consensuado del proceso preparatorio de Ginebra. En nuestra opinión, el proceso de estas negociaciones debería ser abierto y transparente”<sup>74</sup>.

### 3. La efectividad de la OMC

Fiel a su compromiso militante en la organización, y pese a la tormenta política que Cancún supuso, Pretoria mantiene la confianza en la efectividad de la OMC y sus procesos negociadores<sup>75</sup> animada, además, por el nuevo rumbo que las negociaciones podían tomar una vez asumido por todos los participantes las nuevas reglas del juego, más acordes con la idea

<sup>72</sup> H.B. Hammouda, *L'Afrique, l'OMC et le développement*, Paris, Masionneuve et Larose, 2005, p. 355.

<sup>73</sup> A. Erwin, *Informe al parlamento de Sudáfrica sobre la Cumbre de Cancún*, 26 de septiembre de 2003, <http://www.info.gov.za/speeches/2003/03092611461001.htm>, (marzo 2010).

<sup>74</sup> Unión Africana, *Declaración de prensa sobre las negociaciones en curso*, Cancún, 11 de septiembre de 2003, citado en F. Jawara, y A. Kwa, *op. cit.*, p. 47.

<sup>75</sup> D. Lee, *op. cit.*, p. 64.

inicial y que suponían “un cambio en la calidad de las negociaciones entre los países en desarrollo y los desarrollados”<sup>76</sup>.

La OMC tiene la capacidad, para Sudáfrica, de cambiar la realidad económica de los países pobres y hacer entender a los países desarrollados las consecuencias de sus políticas: “ahora debemos trabajar para garantizar que el mundo desarrollado entienda que sus políticas son perjudiciales para todo el mundo cuando se trata de agricultura”<sup>77</sup>. De esta forma, Sudáfrica se mantiene al margen del pesimismo y realiza una labor discursiva defensora de la legitimidad de la OMC en base a su capacidad de cumplir con los objetivos originarios.

## II. LA PERCEPCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL GLOBAL

El estudio de la percepción de los integrantes de la sociedad civil global en referencia al comportamiento de la Organización Mundial del Comercio supone, al igual que en el caso de las Naciones Unidas y siguiendo el marco metodológico, un estudio de los discursos, manifestaciones y posicionamientos públicos referentes a los tres criterios objetivos que resumen la actividad de la institución. Realizado este estudio ya en relación al modelo intertextual 1 propuesto por Hansen<sup>78</sup> y que se ciñe a los discursos oficiales de representantes públicos estatales, es el momento de acercarse a la realidad del modelo intertextual 3A, referido a movimientos sociales, ONGs y textos académicos. Así, y con el objetivo, por una parte de comprobar la viabilidad del concepto de legitimidad social en diferentes organizaciones internacionales intergubernamentales y, por otra, de concretar una primera idea respecto al grado de legitimidad social de la OMC, se han estudiado discursos de diferentes grupos y movimientos sociales de la sociedad civil global en el marco temporal de los debates públicos respecto a las conferencias de Doha y Cancún. Para una mejor comprensión y detección de posibles particularidades, el estudio de estos discursos se separa sobre el criterio de tipo de organización (social, feminista o sindical) y, en cada una de estas divisiones se subdivide respecto a la percepción públicamente expresada de cada criterio objetivo.

<sup>76</sup> A. Erwin, Ministro de Comercio de Sudáfrica, en Elliott, L., Denny, C. Munk D., “Blow to world economy as trade talks collapse”, *The Guardian*, 15 septiembre de 2003, <http://www.guardian.co.uk/world/2003/sep/15/business.politics>, (febrero 2010)

<sup>77</sup> A. Erwin, *Informe al parlamento...*, op. cit.

<sup>78</sup> L. Hansen, op. cit., p. 64.

## A. Las organizaciones sociales y no gubernamentales (ONGs)

### 1. Los valores morales

Las percepciones de los diferentes movimientos sociales, ONGs y sus agrupaciones internacionales, reflejan claramente, en lo que respecta a los valores morales defendidos por la Organización Mundial del Comercio, una muy diferente visión de la función del comercio y la economía mundial. De esta forma, mientras que, como se ha explicado ya, la liberalización del mercado internacional es un objetivo central de la OMC, los representantes de la sociedad activa parecen tener claro que “la liberalización y acceso a los mercados no resuelven el problema de la pobreza y la exclusión social de millones de personas en el mundo. Al contrario van empeorar la situación”<sup>79</sup>. La lucha contra la pobreza debería servir de eje de las actuaciones de la OMC y supone un impulso a la actuación de la sociedad civil “hasta que las reglas del comercio sirvan para promover el desarrollo sustentable, la reducción de la pobreza y los derechos humanos”<sup>80</sup>. Como se ve, la ideología económica dominante no parece haber cuajado en los movimientos sociales organizados políticamente ya que, para éstos, “el “libre” comercio con competencia “justa” es una ilusión. Para estos, los mercados agrícolas necesitan una política fuerte de intervención desde el Estado”<sup>81</sup>, dando por hecho que el problema de gestión de la OMC es “producto del fracaso de actores que están totalmente comprometidos con el «pensamiento neoliberal»<sup>82</sup> y, por esta razón, plantean “la reforma del objetivo de la OMC para dejar claro que el comercio no es un fin en sí

<sup>79</sup> Vía Campesina, *¡Ganamos en Cancún! Se ha descarrilado la OMC*, 23 septiembre 2003, [http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48:ganamos-en-cancun-se-ha-descarrilado-la-omc&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35](http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=48:ganamos-en-cancun-se-ha-descarrilado-la-omc&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35), (marzo 2010).

<sup>80</sup> Declaración final de la Coalición de organizaciones de la sociedad civil en Doha, 17 noviembre 2001, [http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=310:la-omc-fracasa-de-nuevo-la-primera-vez-fue-una-farsa-la-segunda-una-tragedia&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35](http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=310:la-omc-fracasa-de-nuevo-la-primera-vez-fue-una-farsa-la-segunda-una-tragedia&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35), (marzo 2010).

<sup>81</sup> Vía Campesina, *Después de la victoria de Cancún*, 11 noviembre 2003, [http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49:despues-de-la-victoria-de-cancun&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35](http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=49:despues-de-la-victoria-de-cancun&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35), (marzo 2010).

<sup>82</sup> *Ibidem*

mismo”<sup>83</sup>. Pero la falta de sintonía respecto a este objetivo se reafirma al comprobar que la UE y EE.UU. buscan vías “de presión para implantar una liberalización comercial extrema y el mercado libre en otros mientras intervienen duramente en el mercado en su propio beneficio”.<sup>84</sup> En definitiva, las organizaciones sociales de la sociedad civil transnacional no “aceptan el paradigma mercantilista que dice que el mundo más rico pueda conseguir mayores concesiones de los países más pobres como premio a una corrección del sistema mundial de comercio”<sup>85</sup>.

Al contrario, las organizaciones sociales defensoras de los movimientos y estilos de vida campesinos, de la mano de movimientos sociales del Norte, subrayan que uno de los ejes de la OMC debería ser “el debate sobre la soberanía alimentaria y la producción y no sobre el comercio”<sup>86</sup>, asumiendo que, para ello, sería necesario “un marco que sea capaz de poner límites y reglas a la OMC y establecer el derecho a la soberanía alimentaria a nivel internacional”<sup>87</sup>. Con una perspectiva de la realidad OMC donde “los dos grandes” solamente defendieron los intereses de sus corporaciones transnacionales frente a la mayoría de la población mundial”<sup>88</sup>, la modificación de objetivos debe culminar en “el apoyo con fondos públicos a la producción campesina sostenible dirigido a los que lo necesitan”<sup>89</sup>. Es preciso señalar, sin embargo, que este tipo de propuestas tienen más sintonía con otro de los objetivos de la OMC identificados, elevar los niveles de vida, lograr el pleno empleo, aumentar los ingresos reales, etc. Ahora bien, estas alternativas, centradas en la idea de soberanía alimentaria, son incompatibles con otro de los objetivos OMC: el aumento de la producción y el comercio de bienes y servicios.

<sup>83</sup> J. Werksman, “Institutional Reform of the WTO”, Oxfam GB, 2002, citado en Molina, N., *Relación de propuestas de reforma del sistema de Instituciones Internacionales*, Ubuntu, diciembre 2002, [http://www.ubuntu.upc.edu/pdf/summary\\_esp.pdf](http://www.ubuntu.upc.edu/pdf/summary_esp.pdf) (marzo 2010).

<sup>84</sup> P. Rosset, *Food is different*, Londres, Zed Books, 2006, p. 90.

<sup>85</sup> Oxfam, *A genuine development agenda for the Doha Round of two negotiations*, enero 2002, [http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/trade/downloads/wto\\_doha.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/trade/downloads/wto_doha.pdf), (marzo 2010).

<sup>86</sup> Vía Campesina, *Después de la...*, op. cit.

<sup>87</sup> Vía Campesina, *Vía Campesina Condena Enérgicamente La Declaración De Doha*, 16 de Noviembre de 2001, [http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=309:via-campesina-condena-enicamente-la-declaracion-de-doha&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35](http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=309:via-campesina-condena-enicamente-la-declaracion-de-doha&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35)

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> Vía Campesina, *¡Ganamos en Cancún...*, op. cit.

Respecto a los objetivos de la OMC que se centran en la función institucional de organizar rondas negociadoras y gestionar los acuerdos y tratados, la postura es crítica a la vez que ambivalente. Por una parte, se deposita cierta confianza en la institución puesto que “tenemos expectativas de que el liderazgo... logre establecer la independencia, transparencia y legitimidad del Secretariado de la OMC”<sup>90</sup> con el objetivo de “comenzar a eliminar las grandes desigualdades existentes en las reglas de comercio actuales”<sup>91</sup>. Frustrada esta impresión tras Doha, ni siquiera este objetivo de la institución se salva de la deslegitimación llegando a proponerse “la refundación de la OMC en el seno de la ONU para tratar los temas comerciales bajo la coordinación de un órgano de la ONU”<sup>92</sup>.

## 2. El principio de legalidad

Si las percepciones de las organizaciones sociales y ONGs en lo que respecta a los valores morales de la OMC han sido muy duras, el eje de las críticas respecto al comportamiento de la institución internacional se refiere a cuestiones de procedimiento. En concreto, el centro de las críticas tiene como objetivo el procedimiento de adopción de decisiones, concretamente las negociaciones. Así, para la Red del Tercer Mundo, “la mayor razón del desastroso resultado (de Doha) fue el manipulador y discriminatorio proceso que ha traído más vergüenza a la OMC”<sup>93</sup>, siendo necesario para ellos “destacar los graves problemas de falta de transparencia interna y de participación de países en desarrollo en los procesos de tomas de decisión en la OMC... y sin reformas de los procedimientos y prácticas relativos a la transparencia interna y la participación, no puede esperarse una corrección de los actuales desequilibrios en muchas de las normas de la OMC”<sup>94</sup>.

Como se ve, el sistema un Estado un voto y las decisiones adoptadas por consenso no implican, al entender de los movimientos sociales internacionales, una mayor equidad en la gestión de los acuerdos. Concretamente, se crítica sin cesar las negociaciones pequeñas, dirigidas por

<sup>90</sup> Declaración Final de la ..., *op. cit.*

<sup>91</sup> *Ibidem.*

<sup>92</sup> Ubuntu, *Refundemos la OMC dentro de la ONU*, 2 octubre 2003, <http://www.ubuntu.upc.edu/index.php?lg=esp&pg=2&ncom=12>, (marzo 2010).

<sup>93</sup> Third World Network, *Joint statement of NGOs and social movements*, 26 Enero 2002, <http://www.twinside.org.sg/title/ngo2a.htm>, (marzo 2010)

<sup>94</sup> Red del Tercer Mundo, *La invasión de los seis hombres verdes*, 9 septiembre 2002, [http://www.redtercermundo.org.uy/texto\\_completo.php?id=8](http://www.redtercermundo.org.uy/texto_completo.php?id=8), (marzo 2010).

los países ricos, en los ya conocidos cuartos verdes a los que se entra sólo con invitación. La denuncia es prácticamente unánime: “las inequidades continuaron en Doha. Los muy criticados “Salones Verdes” de Seattle fueron utilizados de nuevo”<sup>95</sup>; “la fachada de consultas se mantenía...pero, de nuevo, la perspectiva de la mayoría de los países industrializados se imponía.....recibiendo en los Cuartos Verdes a sólo 24 negociadores y donde el criterio con el que se elegía a los países participantes, porqué, quién y cómo es el procedimiento interno de esas negociaciones no es público”<sup>96</sup>; “condenamos el opaco, discriminatorio y carente de normas o arbitrario método y procedimiento, prácticas aún más desgraciadas en una organización con principios opuestos”<sup>97</sup>; “la táctica de ignorar sencillamente las opiniones en contrario ha emergido ahora como parte del arsenal de trucos utilizados por los miembros poderosos de la OMC para desestimar las demandas de los países en desarrollo”<sup>98</sup>; “el sistema defectuoso de toma de decisiones de la OMC y en la forma en que se organizan, dirigen y llevan a cabo las Conferencias”<sup>99</sup>. De hecho, los borradores sobre los que se negocia mantienen, según los críticos, una sospechosa tendencia a reflejar los intereses de los países más ricos puesto que se redactan “de manera antidemocrática utilizando retorcidas tácticas manipuladoras”<sup>100</sup>.

Una de las críticas más feroces respecto a estos procedimientos fue la decisión, en Doha, de permitir a seis expertos dirigir con poderes casi absolutos, las negociaciones. En este sentido, “seis individuos con poderes indefinidos y aparentemente ilimitados fueron nombrados de manera no transparente para resolver los elementos de un documento de consenso....Actuando sin referencia a ningún procedimiento establecido y acordado en común, se espera que estos seis individuos, llamados los “amigos del Presidente” de la Conferencia, lleven a cabo consultas con los delegados, y sobre la base de estas consultas, produzcan lo que a su juicio sean los puntos de consenso..... El criterio con el cual fueron escogidos es un secreto para la mayoría de los delegados”<sup>101</sup>

---

<sup>95</sup> Declaración Final de la..., *op. cit.*

<sup>96</sup> Third World Network, *op. cit.*

<sup>97</sup> *Ibidem.*

<sup>98</sup> Red del Tercer Mundo, *op. cit.*

<sup>99</sup> M. Khor, *Análisis del colapso de la Conferencia Ministerial de Cancún*, 19 septiembre 2003, [http://www.redtercermundo.org.uy/texto\\_completo.php?id=93](http://www.redtercermundo.org.uy/texto_completo.php?id=93), (marzo 2010).

<sup>100</sup> Via Campesina, *Via Campesina Condena..., op. cit.*

<sup>101</sup> Red del Tercer Mundo, *op. cit.*

La poco plural manera de negociar impulsa la opinión de las organizaciones sociales de que en el seno de las conferencias ministeriales se hace algo más que negociar y que, de hecho, son procesos cerrados porque se amenaza y presiona a los países empobrecidos más allá de lo razonable. Esta idea fue manifestada por las organizaciones internacionales no gubernamentales: “los representantes de la sociedad civil en Doha denunciaron las prácticas poco éticas de ciertos gobiernos del mundo rico, tales como condicionar el presupuesto de ayuda y las preferencias comerciales a las posiciones políticas de los países en desarrollo en materia comercial, y ejercer presión individual sobre negociadores particulares de los países en desarrollo”<sup>102</sup> denunciando que “la intensa presión sobre los países en desarrollo les forzó a aceptar asuntos sobre los que no habían tenido tiempo de reflexionar adecuadamente”<sup>103</sup>.

Esta falta de compromiso con los ejes legales teóricos de la OMC lleva a conclusiones altamente deslegitimadoras del conjunto de la institución como que “la redacción de los textos por parte de los Presidentes ha transformado a la OMC de una organización dirigida por sus miembros a una organización dirigida por su presidente”<sup>104</sup>, incluso poniendo en duda la propia supervivencia de la institución ya que, “si el sistema ha de sobrevivir, no se puede seguir ignorando el hecho de que las Conferencias Ministeriales funcionan sin reglas ni procedimientos adecuados”<sup>105</sup>. De esta manera, hay una sensación extendida, no sólo entre movimientos sociales sino también en buena parte del mundo académico especializado, de que si los países en desarrollo no disponen de recursos para acceder a la información sobre normas internacionales de comercio o para participar en su elaboración, “se pone en cuestión el nexo que debe existir entre la primacía del derecho tal y como se enuncia en el sistema de la OMC y la capacidad de los países en desarrollo de ejercer y defender sus derechos”.<sup>106</sup> Sin embargo, la confianza en cambios legales internos no abunda y la mejor expresión de esto la plantea Raghavan cuando afirma que “surgen indicios de que la OMC y los

---

<sup>102</sup> Declaración Final de la..., *op. cit.*

<sup>103</sup> Third World Network, *op. cit.*

<sup>104</sup> M. Khor, *op. cit.*

<sup>105</sup> *Ibidem.*

<sup>106</sup> J.S. Wilson, “Promotion du programme d’action de l’OMC sur le commerce et les normes », en D. Njinkeu (dir.), *L’Afrique et les défis de l’OMC*, Paris, Karthala, 2004, p. 341.

“principales” pretenden seguir como si nada y aplicar los mismos procedimientos desacreditados para volver a encauzar las negociaciones”<sup>107</sup>.

### 3. La efectividad

Parece claro que, dados los elementos deslegitimadores de los otros dos criterios objetivos en lo que respecta a la percepción de las organizaciones sociales, su visión respecto a la capacidad de esta de cumplir su papel no puede ser muy positiva. Ciertamente, la confianza en la eficacia de la OMC no era, en los años aquí estudiados, una de las fortalezas de la imagen pública de la institución si bien existen grados diferentes en la crítica que, en cualquier caso, es más dura según transcurre el tiempo.

Si bien es cierto que algunos autores consideran que la sucesión de fracasos o acuerdos de mínimos en las conferencias ministeriales son prueba de fortaleza, a la luz de que la institución sigue en pie, sus acuerdos están en vigor, los acuerdos del OSD se respetan y, además, las negociaciones continúan,<sup>108</sup> no se puede decir que sea ésta una percepción generalizada en el ámbito social. En efecto, para algunos “el actual sistema de comercio ha perdido la confianza de muchos de sus miembros y de la opinión pública en general”<sup>109</sup>, entre otras cosas porque “una tasa de dos conferencias fracasadas en tres, entre las Conferencias Ministeriales más recientes, no es un récord del que pueda enorgullecerse ninguna organización”<sup>110</sup>. Claramente, la incapacidad de la OMC para cerrar sus propias negociaciones con éxito no puede sino debilitar la imagen de utilidad pública de la institución ya que “la eficacia de una organización se basa en negociar y alcanzar acuerdos fundados en principios democráticos que beneficien a “todos”, en particular a los más débiles. La OMC ha procedido, lamentablemente, en sentido contrario”<sup>111</sup>.

Pero además de los resultados en torno a si se completan o no las diferentes rondas, el contenido de estas es igualmente supervisado por los movimientos sociales y la conclusión es, sin embargo, igualmente negativa.

<sup>107</sup> C. Raghavan, “¿La OMC aprendió algo en Cancún?”, *Tercer Mundo Económico*, n° 174, noviembre 2003, [http://www.redtercermundo.org.uy/tm\\_economico/texto\\_completo.php?id=287](http://www.redtercermundo.org.uy/tm_economico/texto_completo.php?id=287), (marzo 2010).

<sup>108</sup> F. Steinberg, *Cooperación y conflicto. Comercio internacional en la era de la globalización*, Madrid, Akal, 2007, *op. cit.*, p. 55.

<sup>109</sup> Declaración Final de la ..., *op. cit.*

<sup>110</sup> M. Khor, *op. cit.*

<sup>111</sup> Ubuntu, *op. cit.*

Unos, en nombre de la sociedad civil internacional, “rechazan la legitimidad de la Declaración Ministerial de Doha por ser el resultado de un ultrajante proceso de manipulación”<sup>112</sup>; para otros, el fondo de lo acordado “falla al hacer caer la presión sobre los países más pobres”<sup>113</sup> e, incluso, es señalada como culpable de las consecuencias de las políticas ahí acordadas: “¡la OMC mata a los campesinos y campesinas! ¡La OMC fuera de la agricultura, la alimentación y la pesca!”<sup>114</sup> Para algunos especialistas, “la OMC falla incluso bajo el examen más conservador: no hacer daño”<sup>115</sup>, puesto que la puesta en marcha de sus políticas han causado devastación, promesas incumplidas de beneficios para la población o de falta resultados económicos positivos globales.

Como se ve, la imagen sobre los resultados que ofrece la OMC a la sociedad es pobre, sin duda también porque los objetivos de la propia organización no son compartidos por la sociedad civil que apuesta porque aquella “debe cambiar o perecer”<sup>116</sup> o, al menos, que “se le quite toda competencia a la OMC sobre los asuntos agrícolas”<sup>117</sup>.

## B. Las organizaciones feministas

### 1. Los valores morales

Las organizaciones feministas, defensoras de los derechos de la mujer y de una perspectiva de las políticas internacionales con atención a la variante de género debido a los problemas concretos que estas plantean y añadidos a los de los hombres, no manifiestan mayor entusiasmo por los valores morales de la OMC. En efecto, las organizaciones de mujeres estudiadas, coordinadas de manera internacional, mantienen una visión crítica con los objetivos de la Organización Mundial del Comercio puesto que, en su opinión, nacida “para regular el comercio internacional, opera en

<sup>112</sup> Third World Network, *op. cit.*

<sup>113</sup> Oxfam, *op. cit.*

<sup>114</sup> Vía Campesina, *¡Ganamos en Cancún...!*, *op. cit.*

<sup>115</sup> L. Wallach, y P. Woodall, “Another world is possible” en L. Wallach, y P. Woodall, (eds.), *Whose Trade Organization*, Washington, Public Citizen Foundation 2004, p. 283.

<sup>116</sup> M. Khor, *op. cit.*

<sup>117</sup> Vía Campesina, *Negociaciones Agrícolas en la OMC*, 4 septiembre 2004, [http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=374:negociaciones-agricolas-en-la-omc&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35](http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=374:negociaciones-agricolas-en-la-omc&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35), (Marzo 2010).

base a relaciones antidemocráticas, convirtiéndose en arma contra el desarrollo sustentable que agrede a los pueblos pobres”<sup>118</sup>.

Compartiendo en general el análisis previo examinado al observar los discursos de los movimientos sociales más generales, las organizaciones de mujeres denuncian “que las negociaciones de la OMC y los tratados de libre comercio vulneran los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de mujeres... Que los temas que se discuten...impactan negativamente y de manera drástica la calidad de vida de las mujeres del planeta”<sup>119</sup>. De esta forma, es posible observar en estas afirmaciones un rechazo frontal a las ideas liberalizadoras de la economía y el mercado por los perjuicios que suponen a la población en general y a las mujeres en particular. Pero, por otra parte, el rechazo es tan firme que se afirma que son las propias negociaciones, objetivo central de la institución, las que inician el proceso dañino para las comunidades desfavorecidas.

## 2. El principio de legalidad

Las críticas a los procedimientos internos de la OMC se mantienen en la misma tónica que la del resto de las organizaciones de la sociedad civil se denuncia que en “mini-reuniones previas, a “puerta cerrada”, un pequeño grupo de países ricos decida de leyes y reglas a favor de sus propios intereses”<sup>120</sup>. De hecho, para la Marcha Mundial de las Mujeres, los países desarrollados no sólo no negocian en pie de igualdad en la OMC sino que “las grandes potencias económicas y las corporaciones multinacionales han desplegado nuevas estrategias de condicionamiento y presión a los países en desarrollo a través de acuerdos regionales y bilaterales que ahondan las desigualdades”<sup>121</sup>, desconfiando, por tanto, de todo el proceso negociador dirigido por estos países y, en suma, del mismo proceso tendente a lograr acuerdos en la OMC.

---

118 Marcha Mundial de las Mujeres, *Las mujeres del mundo frente a la Organización Mundial del Comercio*, verano 2003, [http://www.marchemondiale.org/actions/cmifolder.2006-04-21.5044870636/cancun\\_omc/es](http://www.marchemondiale.org/actions/cmifolder.2006-04-21.5044870636/cancun_omc/es), (marzo 2010).

119 Marcha Mundial de las Mujeres, *Declaración política del Foro Internacional los Derechos de las Mujeres en los Acuerdos Comerciales*, 8- 9 Septiembre 2003, Cancún, [http://www.marchemondiale.org/actions/cmifolder.2006-04-21.5044870636/cancun\\_omc/es](http://www.marchemondiale.org/actions/cmifolder.2006-04-21.5044870636/cancun_omc/es), (marzo 2010).

120 Marcha Mundial de las Mujeres, *Las mujeres...*, *op. cit.*

121 Marcha Mundial de las Mujeres, *Declaración...*, *op. cit.*

De esta forma, el movimiento feminista participa activamente de la deslegitimación social del comportamiento de la OMC, señalando concretamente el procedimiento interno de toma de decisiones como eje de las críticas y, así, plantean su “rechazo a la antidemocracia y falta de transparencia de organismos como la OMC”<sup>122</sup>.

### 3. La efectividad

Una vez más, en lo relativo a la percepción respecto a la efectividad de la OMC, el movimiento de mujeres comparte la visión del resto de la sociedad civil transnacional pero llegando un poco más lejos. Derivado de la absoluta desconformidad con los valores morales de la OMC y su desacuerdo con el principio de legalidad, o de una forma más clara, su visión negativa de los procedimientos internos, las organizaciones feministas hacen un llamamiento para “descarrilar a la OMC”, y “construir nuestras propias alternativas”<sup>123</sup>. Como se ve, desde este punto de vista, ninguna esperanza para la OMC, dado su enorme grado de deslegitimación social.

#### C. Las organizaciones sindicales

Las organizaciones sindicales, tal y como ocurre en el caso de las Naciones Unidas, mantienen un discurso de menor dureza dialéctica si bien no esconden sus amplias diferencias con la institución.

#### 1. Los valores morales

Como se verá, la práctica discursiva de las organizaciones sindicales internacionales se centra en los objetivos, ignorando de la OMC e ignora, de forma más o menos evidente, los principios. Los sindicatos, como las demás organizaciones de la sociedad civil, centran su atención en la visión que la OMC tiene del comercio, subrayan que éste debe “imperativamente ser un medio para la mejora de las condiciones de vida y no un objetivo en sí

---

<sup>122</sup> Marcha Mundial de las Mujeres, *Estrategias políticas del Foro Internacional los Derechos de las Mujeres en los Acuerdos Comerciales*, 9 septiembre 2003, [http://www.marchemondiale.org/actions/cmifolder.2006-04-21.5044870636/cancun\\_omc/es](http://www.marchemondiale.org/actions/cmifolder.2006-04-21.5044870636/cancun_omc/es), (marzo 2010).

<sup>123</sup> Marcha Mundial de las Mujeres, *Las mujeres...*, *op. cit.*

mismo”<sup>124</sup> y añaden que hay que “preservar de la competencia internacional los derechos fundamentales de los trabajadores”<sup>125</sup> sabedores de que el inicio de este tipo de competencia sólo podrá dar como resultado una igualación a la baja de las condiciones laborales. Por otra parte, y como se ha dicho, las organizaciones sindicales añaden otros objetivos a la lista de la OMC: la incorporación del desarrollo sostenible<sup>126</sup> y la “inclusión de las normas fundamentales del trabajo en las labores de la OMC”.<sup>127</sup>

Como se ve, la mayor preocupación de los representantes de la clase trabajadora se centra en marcar distancias con la OMC con el objetivo de que ésta mantenga sus competencias bien limitadas, pidiendo que sus miembros “reconozcan la primacía de los tratados de las Naciones Unidas sobre las reglas comerciales y, por lo tanto, que las adapten los acuerdos OMC en este sentido”<sup>128</sup> y que “las convenciones y recomendaciones de la OIT que constituyen legislación social internacional deben ser respetados en las negociaciones comerciales de la OMC”<sup>129</sup>.

Por último, y siempre controlando la extensión de su influencia, los sindicatos exigen que los acuerdos OMC no priven a los gobiernos democráticos de gestionar sus propias políticas en materia de educación, bienestar social o inversiones públicas”<sup>130</sup>.

## 2. El principio de legalidad

La perspectiva sindical en referencia al principio de legalidad, expresada en los discursos y posicionamientos públicos, puede sintetizarse

<sup>124</sup> CMT, *Déclaration à l'occasion de la 5ème Conférence ministérielle de l'OMC à Cancún*, Julio 2003, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_/7898D6E04B51C9CAC1256EBB003AF3B1?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/7898D6E04B51C9CAC1256EBB003AF3B1?OpenDocument), (marzo 2010).

<sup>125</sup> CISL-CMT-CES-FGTB-CSC, *Ensemble pour une mondialisation sociale, Pour une autre Organisation Mondiale du Commerce*, 8 noviembre 2001, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991214202&Language=FR>, (marzo 2010).

<sup>126</sup> CISL, *Déclaration syndicale concernant l'ordre du jour de la 5e conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)*, 7 abril 2003, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991217412&Language=FR&Printout=Yes>, (marzo 2010).

<sup>127</sup> CISL, *Déclaration pour la 4eme Conférence Ministérielle de l'organisation Mondiale du Commerce (OMC)*, 30 octubre 2001, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991213934&Language=FR>, (marzo 2010).

<sup>128</sup> CISL, *Déclaration syndicale concernant...*, *op. cit.*

<sup>129</sup> CMT, *op. cit.*

<sup>130</sup> CISL, *Déclaration syndicale concernant...*, *op. cit.*

en tres grandes críticas. Por una parte, el movimiento sindical internacional considera la OMC una organización antidemocrática; por otra, considera que las negociaciones no se pueden realizar de una manera equilibrada; y, por último, consideran que la participación de la sociedad civil en los debates es deficiente.

En efecto, para las organizaciones sindicales la organización comercial no funciona en la práctica con el sistema un Estado, un voto sino que “es una institución pública internacional en la que los accionistas son los gobiernos...una institución poco transparente que escapa a todo control y que determina por su cuenta su propia agenda”<sup>131</sup>. Por esta razón, “la OMC debe ser reformada de urgencia convirtiéndola en más transparente y democrática para que los desequilibrios de poder aparecidos en las conferencias ministeriales recientes sean corregidos”<sup>132</sup>. Esta reforma debería convertirla “en más democrática y más preocupada de la dimensión hombres-mujeres”<sup>133</sup>.

Esta visión generalista, que subraya una crítica a los métodos poco democráticos, se fundamenta en la visión, extremadamente negativa, de las prácticas negociadoras internas que suponen un perjuicio claro para los negociadores de los países empobrecidos. Una negociaciones oscurantistas, extremadamente complejas y con grandes dosis de presión no pueden ser manejadas por delegaciones pequeñas y mal preparadas como las de los países en desarrollo y, por esta razón, los sindicatos proponen que se facilite “la ayuda financiera y técnica para que los países pobres tengan capacidad efectiva de negociación y que los procesos de negociación interna de la OMC sean justos, transparentes y previsibles para garantizar la participación efectiva de todos sus miembros”<sup>134</sup>. La percepción de ilegitimidad del sistema negociador es tan alta que se realizan constantes propuestas en este sentido, ignoradas de hecho, pero que facilitarían la incorporación de las necesidades del Sur a las decisiones finales: “La CMT subraya la necesidad de creación de un comité técnico de asistencia jurídica y comercial conformado por expertos independientes para que aconsejen, si es necesario, a los países en desarrollo mientras duren las negociaciones”<sup>135</sup>.

---

<sup>131</sup> CISL-CMT-CES-FGTB-CSC, *op. cit.*

<sup>132</sup> CISL, *Déclaration syndicale concernant...*, *op. cit.*

<sup>133</sup> CISL, *Déclaration pour la 4eme Conférence Ministérielle...*, *op. cit.*

<sup>134</sup> CISL, *Déclaration syndicale concernant...*, *op. cit.*

<sup>135</sup> CMT, *op. cit.*

En tercer lugar, las organizaciones sindicales subrayan la necesidad de mejorar la participación de la sociedad civil en los debates OMC y, más concretamente, de la perspectiva social que ésta defiende. Es más, y como hecho relevante, es necesario subrayar que aquí se encuentra una de las pocas críticas encontradas en el análisis de discursos realizado a los procedimientos de solución de diferencias que, como se recordará, no ha sido prácticamente criticado ni por Estados ni por el resto de la sociedad civil. Los sindicatos, sin centrar sus críticas en él, sí creen que debe reformarse para permitir “el control y la participación del público”<sup>136</sup> ya que la OMC se debe abrir al exterior y a las cuestiones sociales pertinentes....”, incluido el procedimiento de solución de diferencias “dado su poder sin precedentes”<sup>137</sup>.

### 3. La efectividad

La efectividad de la OMC como organización con capacidad de lograr sus propios objetivos es puesta en duda. Es preciso recordar de nuevo que los sindicatos son menos críticos, de inicio, con la propia organización que el resto de la sociedad civil analizada. De esta forma, los sindicatos saludaron con esperanza el inicio de la Ronda de Doha y, en función de esta sensación, examinan posteriormente la efectividad de la organización.

El resultado, de nuevo, no es muy positivo para la OMC. Así, para la CISL “las esperanzas que habíamos depositado en Doha respecto a la creación por la 4ª Conferencia Ministerial de la OMC de un orden del día para un verdadero ciclo de negociaciones concerniente al desarrollo, están esfumándose”<sup>138</sup>. Como se ve, la Ronda de Doha despertó el interés de los sindicatos si bien “la falta de respeto por las fechas límite fijadas en Doha comprometen la credibilidad del sistema comercial multilateral”<sup>139</sup>. Así, el incumplimiento de los propios plazos supone una rémora para toda la institución.

<sup>136</sup> CISL, *Déclaration pour la 4eme Conférence Ministérielle...*, *op. cit.*

<sup>137</sup> CISL, *Déclaration syndicale concernant...*, *op. cit.*

<sup>138</sup> CISL, *Déclaration syndicale concernant l'ordre du jour de la 5e conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)*, 7 abril 2003, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991217412&Language=FR&Printout=Yes>, (marzo 2010).

<sup>139</sup> CISL, *Déclaration syndicale concernant...*, *op. cit.*

Lo mismo ocurría ya en Doha con el contenido de las propias negociaciones ya que “en ciertos ámbitos esenciales para el movimiento sindical, tales como las normas fundamentales de trabajo y los aspectos de transparencia y consulta, ningún progreso se ha realizado”<sup>140</sup>, si bien se mantenía la cautela respecto a otros asuntos: “en otros ámbitos, como el acceso a medicamentos esenciales, así como el medioambiente, se han realizado algunos progresos”.

Sin embargo, tal y como se ha avanzado ya, las esperanzas fueron perdiendo fuerza con el tiempo y para la cumbre de Cancún la confianza sindical en la institución iba decayendo. De forma muy explícita lo indicó la CISL: “numerosos compromisos adoptados en la ronda de negociaciones de Doha no han sido hasta hoy respetados y este fracaso ha supuesto una crisis de confianza entre los países industrializados y los países en desarrollo miembros de la OMC al tiempo que la credibilidad y la legitimidad de la OMC en la opinión pública general, incluido el movimiento sindical, continúan siendo puestas en duda”<sup>141</sup>.

### III. CONCLUSIONES PROVISIONALES

El estudio empírico realizado sobre la legitimidad social de la Organización Mundial del Comercio produce unos resultados muy relevantes. La aplicación del esquema metodológico propuesto en este estudio, sobre la base de un análisis de discursos, ha sido capaz de ofrecer una imagen muy concreta de la percepción que los actores de la comunidad política fundada en torno a la OMC tenían de ésta en los primeros años de debate de la Ronda de Doha.

#### A. Los resultados de los criterios de la investigación empírica

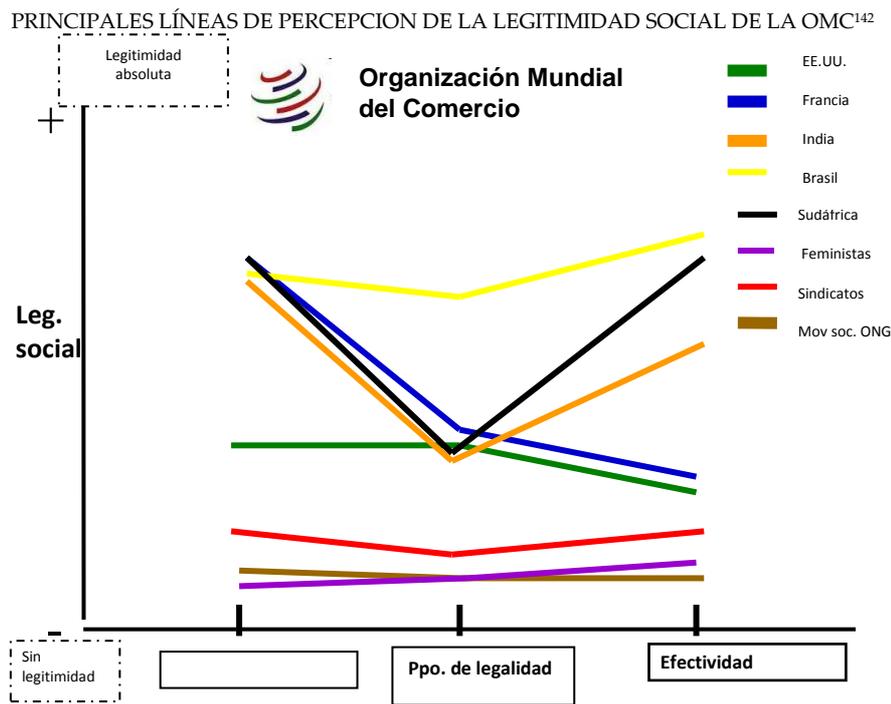
Sin lugar a dudas, la descripción de los elementos objetivos que describen el comportamiento previsto de la institución internacional, responsable de gran parte de la evolución del comercio internacional en los últimos años, implica una serie de consecuencias. Por una parte, los objetivos de la institución se dividen en dos ámbitos bien diferenciados: un

<sup>140</sup> CISL, *La Déclaration de Doha: une analyse syndicale*, 24 enero 2002, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991214623&Language=FR>, (marzo 2010).

<sup>141</sup> CISL, *Déclaration syndicale concernant...*, *op. cit.*

ámbito económico y político referido a la liberalización del comercio internacional; y un ámbito organizacional que refleja la función que la institución juega en el panorama internacional como foro de negociación. Los principios sobre los que estos objetivos se deben desarrollar implican ideas igualitarias clave como la de transparencia, principio de no discriminación o protección especial a los países menos desarrollados. Así, la suma de estos ámbitos que resumen los valores morales ofrecen una serie de presunciones respecto a una organización relativamente nueva y, por tanto, moderna y adaptada a las expectativas de su medio social. Es esta adaptación la que se juzga en el análisis de legitimidad.

Gráfico 10.1



Respecto a la descripción realizada sobre el principio de legalidad, vuelve a ser evidente el intento inicial de corregir defectos observados en otras instituciones y de ahí provienen las novedades principales en la estructura jurídica interna y los procedimientos internos previstos tales como, el Órgano de Solución de Diferencias, la igualdad inicial entre todos los Estados o la adopción de decisiones por consenso. La práctica de su

<sup>142</sup> Fuente: Elaboración propia

funcionamiento real, también analizada, refleja una serie de modificaciones con respecto a los textos jurídicos del Acuerdo de Marrakech sobre las que, sin duda, los actores legitimantes han ido creando y manifestando opinión.

Por último, en lo referente a la efectividad, el examen objetivo previo realizado vincula, como es lógico, objetivos con efectividad y, por tanto, es el desarrollo tanto de las propias negociaciones como de las políticas liberalizadoras lo que centra el eje del análisis subjetivo potencialmente legitimante.

En otro orden de cosas, el evento que ha marcado el marco temporal del estudio de caso, las negociaciones entre 2001 y 2003 para culminar la Ronda de Doha, ha sido extremadamente útil no sólo para ayudar a concretar el objeto de estudio sino para observar las modificaciones discursivas de los actores, creadoras de imagen social, en función del devenir de las propias discusiones. Así, las tesis defendidas por los representantes de los países ricos eran más fuertes en el principio de la ronda que cuando este estudio finaliza su examen, en Cancún en 2003. El estudio subjetivo, del que aquí se presenta un gráfico (gráfico 10.1) que resume las principales líneas de percepción de la legitimidad social, marca la evolución de la imagen social de la OMC en ese momento.

#### *B. Los resultados del análisis de los discursos*

La primera conclusión, como se ha visto, es que la legitimidad social de la OMC entre los años 2001 y 2003 era percibida de una manera claramente diferenciada, casi opuesta, entre los representantes de los Estados analizados y los de la sociedad civil global. Así, de forma previa a las conclusiones generales, se puede afirmar la primera gran aportación que este estudio de caso ofrece. La noción de legitimidad social, y su aplicación en estudios empíricos, es capaz de dibujar las diferentes percepciones que la legitimidad de una organización tiene entre los sujetos de la comunidad política en la que se mueve.

##### 1. La percepción estatal sobre la legitimidad social de la OMC

En efecto, respecto a la percepción estatal partícipe de la construcción de la imagen de legitimidad social de la Organización Mundial

del Comercio, varias son las lecturas que del estudio empírico pueden subrayarse.

Por una parte, y de forma general, la percepción social de los Estados analizados a través de sus discursos públicos es mucho menos crítica con los elementos objetivos de la institución y su impresión de cumplimiento que la de los representantes de la sociedad civil global. Esto ofrece unas ideas muy relevantes respecto a la autoridad de la que la OMC dispone.

En segundo lugar, y pese a esta impresión más positiva, las diferencias entre los actores estatales legitimantes estudiados son también de calado. De esta forma, se produce una clara división entre los países más industrializados, EE.UU., Francia y la U.E., frente a los países empobrecidos.

Para estos últimos, la Organización Mundial del Comercio supone una oportunidad de avanzar hacia un panorama en el comercio mundial, y posiblemente también en el escenario internacional, de mayor presencia de sus intereses y mejores capacidades de influencia. Los Estados en vías de desarrollo cuyos discursos se han analizado apoyan de manera general los valores morales de la institución económica internacional y, fundamentalmente tras la Conferencia Ministerial de Cancún, sostienen la efectividad de la misma. No deja esto de ser relevante puesto que, en principio, esta cumbre se saldó con un fracaso. Pues bien, lo que ha sido denominado como tal por los países occidentales es un éxito de los países menos industrializados porque es interpretada como una defensa efectiva de sus intereses y un cumplimiento eficiente de la institución de sus objetivos económicos y organizacionales.

Respecto al procedimiento interno, este grupo de países denuncia el excesivo poder en las negociaciones de las grandes potencias occidentales con sus métodos en paralelo a los procesos previstos en los acuerdos<sup>143</sup> pero, son valorados de manera diferente. Sudáfrica e India, mantienen una percepción muy negativa del principio de legalidad de la OMC por las mismas razones que Brasil las apoya con entusiasmo. Así, lo que para los dos primeros es un síntoma de la inequidad de las negociaciones y formulas de resolución de conflictos, para el país carioca es una oportunidad de trabajo conjunto entre países en desarrollo y freno a los intereses occidentales. De esta constatación se puede extraer dos conclusiones. Por

---

<sup>143</sup> Ver Capítulo IX, Epígrafe II.C del presente trabajo fundamentalmente lo referido a las negociaciones en el llamado "cuarto verde".

una parte, el procedimiento interno de la OMC es centro de graves y relevantes críticas por lo que merecería una reflexión en profundidad. Por otra parte, y por lo que respecta al criterio de legitimidad social, éste se ha demostrado como una noción multifacética, capaz de ofrecer las diferentes percepciones y reflejar que, ante los mismos hechos y parecidos intereses, las percepciones sobre la legitimidad de una institución pueden diferir ampliamente.

Pero es necesario también subrayar una tercera conclusión que surge del estudio de estos resultados. Existe una gran distancia entre las percepciones que describen los Estados en vías de desarrollo y los actores ciudadanos que trabajan precisamente para defender a las poblaciones más vulnerables que, claro está, viven en los países empobrecidos. La ciudadanía en general se ve confrontada a dos imágenes de la legitimidad de una institución, en este caso la OMC, lo que en cualquier caso no fortalece esta característica de su autoridad. Asimismo, y a tenor de la agresividad de los discursos de la sociedad civil, en el proceso de relación entre Estados y sociedad civil a la hora de construir la imagen de una institución, parece que las tesis estatales son menos escuchadas por los movimientos ciudadanos que a la inversa (donde, como se ha visto, algunos representantes estatales incluyen, en sus discursos públicos, la defensa de las tesis de ONGs y foros sociales).

La percepción de la legitimidad social de la OMC que se observa en los discursos de Estados Unidos y Francia (U.E.) es igualmente reveladora. Los intereses y perspectivas de ambos son coincidentes y, por tanto, las impresiones que de la organización se llevan tras el análisis de su comportamiento con los tres criterios objetivos como eje son paralelas. Es cierto que trasluce un mayor apoyo a los valores morales por parte de Francia (U.E.) que por Estados Unidos, pero la interpretación más evidente que de esto puede hacerse es que el disgusto por el fracaso de la estrategia estadounidense en Cancún hubiese exagerado los tonos. Sin embargo, sí es claro que para ambos no es fácilmente aceptable la participación en organizaciones donde su peso político se diluya en igualdad de condiciones con países tradicionalmente secundarios ofreciendo a esta investigación unos indicios muy relevantes de su percepción del multilateralismo.

## 2. La percepción de la sociedad civil global sobre la legitimidad social de la OMC

Por su parte, el examen de las percepciones de los representantes de la sociedad civil global elegidos no deja lugar a dudas. La ciudadanía, en palabras de la parte de ésta más activa y comprometida, no comparte los valores de la OMC, ni los objetivos ni los principios, dando por hecho que su desarrollo sólo sirve para la consolidación de un sistema económico mundial que ya ha demostrado sus efectos catastróficos para gran parte de la humanidad. No es mejor la imagen que ofrecen de los procedimientos internos ya que consideran que están pensados y diseñados para garantizar el control de la institución por las potencias económica de occidente. Respecto a la efectividad, se puede decir que, cuando nada bueno se espera, nada bueno se percibe.

Así, los movimientos sociales y los feministas, por motivos diferentes aunque paralelos, no manifiestan ninguna satisfacción respecto a la institución y afirman que la disolución de la misma es lo único que la ciudadanía, la clase trabajadora y las mujeres del mundo, podría celebrar. Es cierto que la postura de las organizaciones sindicales es, de nuevo y como en el caso de las Naciones Unidas, más moderada. Sin embargo, el término que mejor expresa su discurso es recelo. Recelo por unas políticas que no comparten, unas competencias que amenazan con ampliarse hasta ámbitos propios de la OIT y unos procedimientos tramposos. Sin embargo, el esquema metodológico aplicado ofrece la matización que diferencia estas percepciones con respecto a los otros movimientos de la sociedad civil y la ciudadanía.

En cualquier caso, no cabe duda de que, de mantener una imagen social de su legitimidad en estos términos, las OMC tendrán muchos problemas para ostentar autoridad en el panorama internacional. Así, la segunda conclusión de este estudio implica que, de mantenerse esta percepción de la legitimidad social de la OMC será preciso revisar, bien la política de comunicación de la institución, bien los propios elementos objetivos, tan alejados de las aspiraciones de la sociedad civil global.

En definitiva, el estudio de la legitimidad social de la OMC ha sido capaz de ofrecer resultados muy interesantes para comprender la autoridad con la que esta institución se mueve, o se movía en 2003. El estudio ha demostrado que la noción de legitimidad social huye de la simpleza a la

hora de abordar el objeto de estudio. Ofrece un recorrido por las percepciones más relevantes dando forma a una idea de la legitimidad de la OMC con mucha proyección. Permite comprobar la total desafección del ámbito ciudadano por la institución y la diferencia entre países empobrecidos e industrializados. Permite, por otra parte, señalar de forma previa las debilidades más grandes de la legitimidad de una organización y que, en este caso, no cabe duda que se fundamentan en torno al principio de legalidad en general y al procedimiento de negociación y adopción de decisiones en particular. Asimismo, ofrece unas ideas clave a la hora de comprender también el comportamiento internacional de diferentes actores a la hora de enfrentarse a la globalización y la nueva gobernanza.



---

## **CAPÍTULO XI**

### **LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

---

Los estudios de caso anteriores, sobre la legitimidad social de las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio, han ofrecido una serie de indicaciones claras de cuál es la percepción social respecto la justificación de la autoridad de estas instituciones. Es posible avanzar que una primera aproximación a la legitimidad social de éstas, sobre la base del marco teórico y la metodología propuestas, ofrece resultados muy estimulantes para la comprensión del objeto de estudio de la investigación, el proceso de conformación de la legitimidad social de las OII.

Tanto la ONU como la OMC son organizaciones universales de gran contenido político y donde el debate público es poderoso. Con la intención de continuar la puesta en práctica de la noción de legitimidad social y el esquema metodológico expuesto en el capítulo VI, es preciso realizar el estudio primero de Organizaciones internacionales con cualidades

diferentes y con un carácter más técnico. En este sentido, el estudio de la legitimidad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) debe permitir un primer acercamiento a instituciones internacionales de carácter más técnico que las anteriormente estudiadas pero, también donde su componente político y social sea importante.

Así, y como se verá en el estudio objetivo de la OIT, ésta es una organización con varias particularidades entre las que destaca ser la única superviviente de la estructura multilateral aprobada tras la I Guerra Mundial y por la participación en todos sus niveles, de representantes de sindicatos y empleadores. Estas particularidades se explican precisamente por el momento político en que fue creada, el periodo de entreguerras, siendo un proyecto de los Estados industrializados capitalistas victoriosos en la guerra como contraposición al reforzamiento del movimiento comunista en el Este de Europa. De esta manera, se pretendía apaciguar los movimientos sindicales internos que no participaban del impulso revolucionario dando, como consecuencia, una condicionalidad ocasional a la fundación de la OIT.<sup>1</sup> La globalización neoliberal imperante, sin contrapeso marxista, justifica que la OIT se enfrente ahora a otros condicionantes a su actividad. Así, por una parte se enfrenta a los condicionantes socio-económicos, donde la primacía liberal defensora del libre mercado y de la retirada del Estado de las relaciones laborales es mayoritaria y, por otra parte, hace frente a los condicionantes institucionales. Todo ello suscita preguntas respecto a la validez de la estructura actual casi un siglo después de su fundación.<sup>2</sup>

El estudio de las particularidades de esta institución, poniendo nuevamente en práctica la metodología que desarrolla la noción de legitimidad social y que se concentra en lo expresado públicamente por los actores receptores de su actividad respecto a sus ejes objetivos, debe permitir la construcción de una primera visión de la imagen de legitimidad social con la que actualmente cuenta la OIT. Como en los capítulos anteriores, el esquema metodológico que se utiliza en esta investigación requiere de una definición previa de diferentes elementos del estudio empírico de una Organización internacional (ver gráfico 11.1). Este proceso, en aras a ofrecer unos resultados comparables de los distintos estudios de caso, no varía ni el

---

<sup>1</sup> J. Bonet, *Mundialización y régimen jurídico internacional del trabajo. La Organización Internacional del Trabajo como referente político-jurídico universal*, Barcelona, Atelier, 2007, p. 101.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 111-117.

número de actores a investigar ni su concreción, siendo siempre los Estados y la sociedad civil, si bien en el caso estatal se circunscribe ésta a los cinco Estados con los que ya se ha trabajado en los capítulos anteriores. Para el estudio de los discursos de la sociedad civil, se ha ampliado la búsqueda al colectivo de empleadores, que no forma parte de la sociedad civil pero que, dado el protagonismo que la OIT les ofrece, sí participa del debate público legitimante. Como se verá, el resto de miembros de la sociedad civil estudiados hasta ahora no participa de los debates en torno al fenómeno que marca el ámbito temporal de la investigación. Por otra parte, no se modifican las dimensiones intertextuales ni el número de fenómenos a investigar. Lo que aquí se modifica, tal y como sucede en lo demás estudios de caso, es el marco temporal, seleccionado respecto a un evento concreto y los discursos públicos surgidos en torno al mismo.

La elección del evento histórico que fijará el marco temporal del estudio se fundamenta, como se justificó en el capítulo VI, en la búsqueda de un fenómeno, preferiblemente no muy lejano pero sí de una importancia sustancial que tenga la capacidad de provocar un debate público de calidad. En este sentido y como se verá, por lo que se refiere a la Organización Internacional del Trabajo, su momento álgido como institución es la aprobación de los diferentes Convenios, herramienta jerárquicamente superior entre las normas que la institución puede aprobar. Sin embargo, debido a un proceso lento de ratificación, no es posible acudir al debate de los últimos Convenios aprobados dado que la mayoría tienen un porcentaje de ratificación estatal bastante bajo.

Así, se ha seleccionado la aprobación, debate y posterior proceso de ratificación del Convenio 182 de la OIT, Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, adoptado el 17 de junio de 1999<sup>3</sup> por la Conferencia General de la OIT y que ha sido ratificado ya por 171 países<sup>4</sup>. El hecho de que una enorme mayoría de países haya optado por ratificar este instrumento jurídico internacional da idea de la relevancia social que se le ha otorgado. Cabe decir que este convenio desarrolla uno de los llamados derechos socio-laborales fundamentales<sup>5</sup> y, por lo tanto, los Estados le han otorgado la máxima prioridad. Así, este convenio viene a completar la legislación

<sup>3</sup> La entrada en vigor del mismo se materializó el 19 de noviembre de 2000.

<sup>4</sup> OIT, ILOLEX - Base de datos sobre normas internacionales del trabajo, <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>, (22 abril 2010).

<sup>5</sup> J. Bonet, *op. cit.*, p. 153.

internacional de protección de la infancia desarrollada en el Convenio 138 y la Recomendación de 1973 de la OIT sobre la edad mínima de admisión en el empleo y la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

La elección de este marco temporal para el análisis de caso se justifica en que el esquema metodológico planteado requiere un escenario temporal donde el debate sea lo más participativo posible dentro de la comunidad política. Así, dos son las razones prácticas para seleccionar este marco temporal: por una parte, se ha demostrado que la dinámica de ratificaciones de convenios es lenta y el Convenio 182 es el último que ha sido ratificado de manera abrumadora. En segundo lugar, y debido a la relevancia del tema tratado por el texto, que como se ha dicho desarrolla un derecho fundamental, los debates tienen la virtualidad de ser más interesantes y con mayores referencias a los elementos objetivos.

El Convenio 182<sup>6</sup>, de corta extensión, pretende eliminar de las relaciones socio- laborales las peores formas de trabajo infantil y, para ello, define menor como cualquier persona por debajo de los 18 años y delimita qué considera la OIT las peores formas del trabajo infantil. Así concreta el art. 3 de dicho convenio estas prácticas: a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

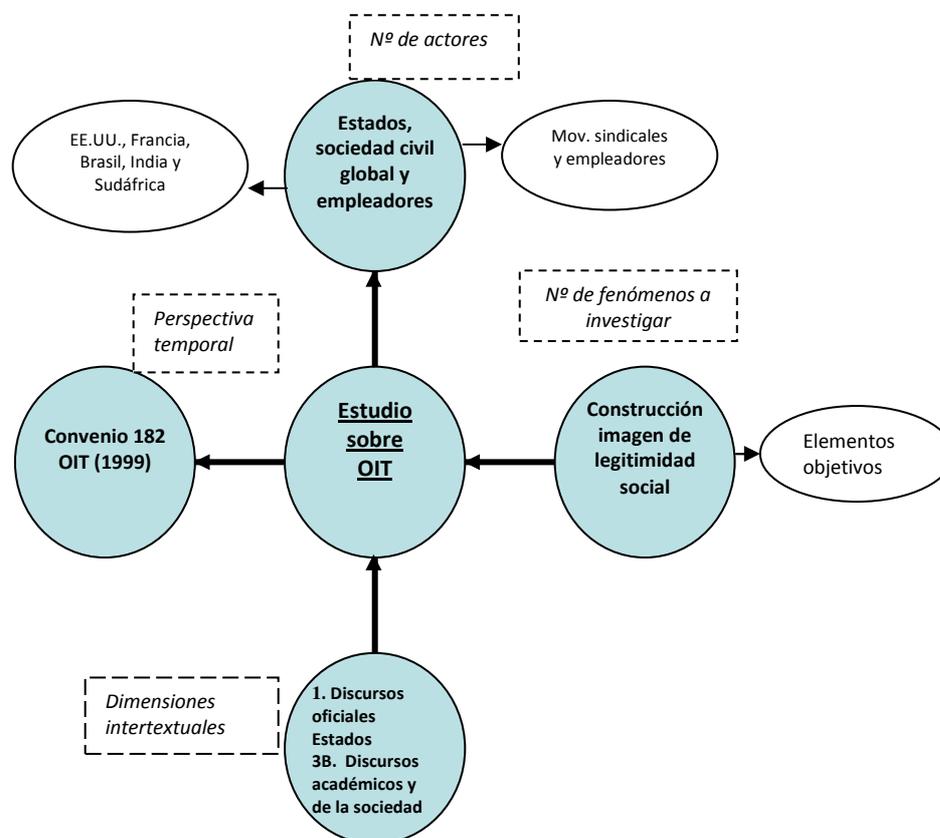
El Convenio, que prevé el desarrollo de las legislaciones nacionales para delimitar más aún aspectos como cuáles son los trabajos más dañinos para los y las menores, estipula que los gobiernos de los Estados ratificantes deberán vigilar el cumplimiento del Convenio, asegurar la erradicación de

---

<sup>6</sup> Texto completo de la Convención 182 disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>, (agosto 2010).

las peores formas de trabajo infantil y sancionar, incluso penalmente, a los infractores de las disposiciones aprobadas.

Gráfico 11.1

DISEÑO DEL ESTUDIO EMPÍRICO DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA OIT<sup>7</sup>

Ciertamente, el hecho de que el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil haya sido masivamente ratificado y que suponga una consolidación de derechos considerados fundamentales en el ámbito de las relaciones laborales no ha implicado una ratificación de los cinco Estados que aquí se analizan. En efecto, India no ha ratificado a día de hoy este tratado<sup>8</sup> si bien manifiesta su disposición a hacerlo en un futuro. No es algo extraño pues dos son los convenios que desarrollan la protección de los y las

<sup>7</sup> Fuente: Elaboración propia que desarrolla la propuesta de L Hansen, *Security as practice. Discourse Analysis and the Bosnian war*, Oxon, Routledge, 2006, p. 75 aplicándola a la noción de legitimidad social.

<sup>8</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *La eliminación del trabajo infantil. Un objetivo a nuestro alcance*, Ginebra, OIT, 2006, p. 18.

menores en el ámbito laboral, el ya citado Convenio 182 y el Convenio 138 sobre la edad mínima adoptado en 1973<sup>9</sup>, y en este último caso, no sólo la India sino también EE.UU. tienen pendiente aún su ratificación.<sup>10</sup>

Como se verá, los resultados respecto a la búsqueda de discurso públicos relevantes, ejemplificadores de un debate social, no son muy significativos en cuanto a cantidad de información, ni en cuanto a calidad de la misma, entendida como relevancia de los textos analizados.

## I. ANALISIS DE LA DIMENSIÓN OBJETIVA DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA OIT

### A. *Los valores morales*

La identificación de los valores morales en torno a los cuales se estructura la actividad de la OIT es, como en el resto de los estudios de caso de la legitimidad social de OIT, una tarea delicada debido a la frecuente confusión entre objetivos y principios. Esta falta de claridad es igualmente apreciable en los documentos oficiales de la OIT, por lo que esta labor de concreción toma especial relevancia. La importancia que una correcta individualización de cada uno implica para esta investigación está motivada por la necesidad metodológica de conocer cuáles son los objetivos que una Organización internacional tiene como explicación de la razón de su existencia y en base a qué principios va a desarrollar la actividad para cumplirlos. Esta identificación permite, a la luz del estudio de los discursos de los agentes legitimadores, conocer las impresiones subjetivas de los actores legitimantes respecto a los fines y los principios.

#### 1. Los objetivos sociales de la OIT

Más allá del mencionado objetivo político de la formación de la OIT, la distracción del movimiento obrero alejándolo del ejemplo soviético revolucionario<sup>11</sup>, la categorización de los objetivos de la OIT puede dividirse

<sup>9</sup> Ratificado a día de hoy por 155 Estados y cuya entrada en vigor se produjo el 19 de junio 1976. OIT, ILOLEX - Base de datos sobre normas internacionales del trabajo, <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdsp1.htm>, (22 abril 2010).

<sup>10</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *op. cit.*, p. 18.

<sup>11</sup> A. Arias, *La acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo*, Murcia, Ediciones Laborum, 2002, p. 29.

entre los fines específicos de la OIT, actividades o logros concretos a los que dirigirse, y los fines generales, expresión de las herramientas para lograr los primeros.

Los fines específicos de la Organización Internacional del Trabajo están enumerados en el punto III de la Declaración de Filadelfia aprobada en 1944 e incorporada a la Constitución de la OIT como anexo. Así, la OIT debe fomentar programas que permitan lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida; emplear trabajadores en empleos donde puedan aplicar sus habilidades para contribuir al bien común; conceder oportunidades de formación y traslado a los trabajadores; adoptar, en materia de condiciones, salarios y tiempos de trabajo, una garantía de reparto justo de los frutos del progreso así como un salario mínimo; lograr el efectivo reconocimiento a la negociación colectiva; extender las medidas de seguridad social; proteger la vida y la salud de los trabajadores, a la infancia y a la maternidad; suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo adecuados; y garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales.<sup>12</sup>

Respecto a los fines generales, el preámbulo de la Constitución de la OIT centra el fin último en la consecución de la “justicia social” entendida en sentido más amplio que la idea de condiciones de trabajo dado que la práctica de la OIT se ha ocupado de las relaciones laborales en sentido amplio.<sup>13</sup> Esta idea es compartida por el Director General de la organización en 2006 cuando afirma que el cometido principal de la OIT es promover el trabajo decente no siendo un observador neutral de las relaciones de trabajo.<sup>14</sup> Como se verá, la acción de la OIT para lograr este objetivo se centrará más en una homologación normativa internacional de las relaciones internacionales mediante el diálogo y la colaboración que en condenar carencias o sancionar incumplimientos. De esta manera, en opinión de Bonet “puede entenderse que la voluntad subyacente de la actividad normativa de la OIT es la creación de estándares jurídicos internacionales mínimos universales”<sup>15</sup> y esta, la labor codificadora e impulsora del cambio en las relaciones laborales<sup>16</sup>, es otro de los fines generales que marcan claramente su actividad.

---

<sup>12</sup> Constitución de la OIT, Punto III del anexo.

<sup>13</sup> J. Bonet, *op. cit.*, pp. 101-102.

<sup>14</sup> OIT, “Cambios en el mundo del trabajo” en *Memoria del Director General*, Ginebra, OIT, 2006, p. 2.

<sup>15</sup> J. Bonet, *op. cit.*, p. 102.

<sup>16</sup> A. Arias, *op. cit.*, p. 40.

Así, a lo largo del tiempo, en su labor de creación normativa, la OIT ha realizado una doble ampliación competencial en la interpretación de sus objetivos; una ampliación *rationae materiae* cuando amplía las materias desde las condiciones de trabajo a las relaciones laborales en general; y una ampliación *rationae personae* al extender su comprensión de lo que un trabajador es incluyendo todas las formas de trabajo.<sup>17</sup>

## 2. Los principios de la OIT

Los principios sobre los que girará la aplicación de las prácticas que desarrollen los objetivos de la organización, enunciados en el epígrafe anterior, vienen, en primer lugar, enumerados en la Declaración de Filadelfia. Así, para la OIT el trabajo no puede ser considerado como una mercancía, la libertad de expresión y asociación son esenciales para el progreso, la pobreza es un peligro para la prosperidad común, la lucha contra las necesidades y por el bienestar común deben lograrse mediante el esfuerzo conjunto de gobernantes, sindicatos y empleadores y, por último, todos los seres humanos, sin distinción, tienen derecho a perseguir su bienestar material y espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de condiciones.<sup>18</sup>

A partir de este listado de principios, la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo de la OIT (LILS, siglas en inglés) identifica una serie de derechos socio-laborales fundamentales como referentes a proteger. Estos derechos fundamentales se concretan en la libertad de asociación y libertad sindical (incluyendo el derecho a la negociación colectiva), la eliminación del trabajo forzoso y de la discriminación en materia de empleo así como la abolición del trabajo infantil.<sup>19</sup>

Asimismo, el preámbulo de la Constitución de la OIT indica otro principio, básico para la comprensión del nacimiento y desarrollo de la organización, como es la identificación de justicia social como garantía de paz. En este sentido, hay que entender la interpretación de la justicia social como el respeto a los derechos humanos, un nivel de vida digno, condiciones de trabajo humanas, oportunidades de empleo y seguridad

<sup>17</sup> J. Bonet, *op. cit.*, p. 108.

<sup>18</sup> Constitución de la OIT, Puntos I y II.a del anexo.

<sup>19</sup> Doc. CB.267/CILS/5, párrafos 18 a 20.

económica".<sup>20</sup> En definitiva, se puede resumir esta identificación con dos ideas: el sentido humanitario de las condiciones de trabajo y la concepción universal, extendida a todos los Estados, de las mismas.<sup>21</sup> Como se ve, la idea de justicia social está presente tanto en la identificación de los objetivos, donde se identifica con la promoción del trabajo decente, como en los principios y su conexión directa con la paz.

Tabla 11.1: LOS VALORES MORALES DE LA OIT<sup>22</sup>

	ENUMERACIÓN	S I	N O
<b>OBJETIVOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Justicia social entendida como trabajo decente relaciones laborales justas</li> <li>• Fines específicos (enumerados en el punto III de la Declaración de Filadelfia)</li> <li>• Codificación de los estándares laborales internacionales</li> </ul>		
<b>PRINCIPIOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos laborales fundamentales (libertad sindical y de asociación, fin de trabajo forzoso e infantil).</li> <li>• Justicia social como garantía de paz</li> <li>• Tripartismo</li> </ul>		
<b>RELACIÓN COHERENTE ENTRE AMBOS</b>		X	

En último lugar, es preciso citar una de las particularidades de la OIT como uno de sus principios morales rectores, el tripartismo. Este principio, que garantiza la participación de los agentes sindicales y empresariales en los órganos principales de la institución como el Consejo de Administración (CA) o la Conferencia General, supone una excepción a la regla general de las OII por las que se reserva los plenarios y ejecutivos de éstas a los representantes estatales, lo que supone ostentar una característica

<sup>20</sup> J.B. Acosta, *El sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el Derecho español*, Barcelona, Cedecs, 1997, p. 39.

<sup>21</sup> A. Arias, *op. cit.*, pp. 33-35.

<sup>22</sup> Fuente: elaboración propia

“única y singular en el ámbito de las relaciones internacionales”<sup>23</sup>. El tripartismo se desarrolla mediante una participación de los diferentes actores, representantes gubernamentales, organizaciones sindicales y organizaciones de empleadores, en una posición de igualdad absoluta con la pretensión ideal de que las decisiones adoptadas representen los intereses comunes.<sup>24</sup> A modo de resumen, las principales características de los valores morales de la OIT están reflejadas en la tabla 11.1.

### B. El principio de legalidad

El estudio de los puntos que definen el principio de legalidad como criterio objetivo de legitimidad analizado por los agentes legitimadores implica, como ya se ha realizado en los capítulos anteriores, una enumeración de las fuentes de autoridad normativa de la organización, un repaso a su estructura básica, una descripción clara de los procedimientos de adopción de decisiones y capacidades normativas así como un estudio de los posibles mecanismos de resolución de diferencias y participación de la sociedad civil.

#### 1. La base jurídica

Por lo que respecta a la base jurídica sobre la que se sustenta la autoridad legal de la Organización Internacional del Trabajo, es preciso conocer el instrumento con el que se fundó la Organización. La OIT está regulada por su Constitución, tratado constitutivo incluido en el texto definitivo aprobado en la Conferencia de Paz de Versalles el 28 de Junio de 1919.<sup>25</sup> Además de las enmiendas al texto que se han ido introduciendo a lo largo del tiempo, la novedad más significativa en el mismo fue la inclusión, como anexo, de la Declaración de Filadelfia aprobada el 10 de mayo de 1944 en la 26ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Desde el 14 de diciembre de 1946 la OIT es un Organismo especializado de las Naciones Unidas, tras la aprobación de esta inclusión tanto en la Conferencia General de la OIT como en la Asamblea General de la ONU. La configuración de este status de Organismo especializado no supone una subordinación sino una

<sup>23</sup> J.B. Acosta, *op. cit.*, p. 58.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 58

<sup>25</sup> A. Arias, *op. cit.*, p. 29.

especialización y coordinación, teniendo por objetivo la separación de los ámbitos técnicos y políticos. Así, estos organismos pueden participar en determinadas estructuras de la ONU como el ECOSOC y otros, como el Consejo de Administración Fiduciaria, pueden solicitar su asistencia técnica.<sup>26</sup> Estos organismos tienen, por tanto también la OIT, personalidad jurídica propia y además, la práctica internacional ha asumido su posición jurídica como sujetos de Derecho internacional.<sup>27</sup>

Al ser una la OIT una Organización internacional universal, todos los Estados que lo soliciten pueden ser miembros. Se exigen únicamente aceptar previamente la Constitución de la institución y un acuerdo favorable de al menos dos tercios de los miembros si el candidato no es miembro de la ONU.<sup>28</sup>

Tres son los órganos principales de la OIT, la Conferencia General, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo. La CG está compuesta por todos los miembros de la institución disponiendo cada uno de cuatro delegados, dos gubernamentales, un representante sindical y uno de los empleadores<sup>29</sup> si bien, cada uno de ellos votará libremente<sup>30</sup> distribuyéndose además en tres grupos, el gubernamental, el sindical y el de los empleadores<sup>31</sup> Las funciones de la Conferencia General son: información y encuesta para preparar convenciones internacionales, recomendaciones y el control de cumplimiento; la adopción de convenios y recomendaciones; aprobar los presupuestos; aprobar los acuerdos de cooperación con otras OII y ONGs; y aprobación de las enmiendas a la Constitución de la OIT.<sup>32</sup>

El órgano ejecutivo de la OIT es el Consejo de Administración, compuesto por 56 personas, la mitad representantes gubernamentales y el resto se reparte entre los sindicatos como los empleadores con 14 puestos cada uno. Entre los representantes de los gobiernos, diez deben ser nombrados por los miembros de mayor importancia industrial<sup>33</sup>. Esta

---

<sup>26</sup> M. Diez de Velasco, "Las organizaciones internacionales universales de fines específicos" en M. Diez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2006, pp. 346-347.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 350-352.

<sup>28</sup> M. Diez de Velasco, "Examen concreto de los distintos organismos especializados de las Naciones Unidas" en M. Diez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2006, p. 356.

<sup>29</sup> Constitución de la OIT, art. 3.1.

<sup>30</sup> Constitución de la OIT, art. 4.1.

<sup>31</sup> J.B. Acosta, *op. cit.*, p. 61.

<sup>32</sup> M. Diez de Velasco, "Examen...", *op. cit.*, pp. 357-358

<sup>33</sup> Constitución de la OIT, art. 7.1 y 7.2.

condicionalidad es un elemento parcialmente desequilibrante de la igualdad entre miembros y expresión, para Dieguez, de un cierto aire "aristocrático"<sup>34</sup>. Las funciones del CA son ejecutivas: nombra al Director General, coordina y gestiona la actividad de la institución, prepara el proyecto de presupuesto y el orden del día de la CG; y organiza las Conferencia internacionales patrocinadas por la OII. Las decisiones en el CA son adoptadas por mayoría simple.<sup>35</sup>

El tercer órgano es, como se ha dicho, la Oficina Internacional de Trabajo que trabaja de forma permanente bajo la autoridad del CA y tiene un Director General que es la cabeza visible de la organización. Las funciones de la oficina son: difusión de información sobre el régimen de trabajo; edición de publicaciones; preparación de documentación para la CG para las Conferencias internacionales y para los distintos órganos y comisiones; ejecutar las encuestas; vigilar el cumplimiento de los Estados miembro; y prestarles asistencia técnica.<sup>36</sup>

## 2. La capacidad normativa

Por lo que se refiere a la capacidad normativa vinculante, la OIT tiene la capacidad de aprobar convenios internacionales, su instrumento jurídico principal, que tienen la particularidad que son tratados internacionales en sí mismos por lo que su eficacia dependerá de la ratificación individualizada de cada miembro.<sup>37</sup> Estos convenios entran en vigor al ser ratificados por un número previamente fijado de Estados, generalmente dos, si bien como es lógico, la vigencia del mismo depende siempre de la ratificación individual de cada Estado.<sup>38</sup> El Estado tiene un máximo de 18 meses para ratificar debiendo comunicar a la OIT una decisión en contrario.<sup>39</sup> Los convenios se adaptan a la realidad de cada Estado existiendo las cláusulas de flexibilidad que acomodan las obligaciones contraídas a la realidad socio-económica de cada uno si bien las reservas no se contemplan.<sup>40</sup> De esta forma, la capacidad normativa

<sup>34</sup> G. Dieguez, *Lecciones de Derecho del Trabajo*, Madrid, Civitas, 1991, p. 119.

<sup>35</sup> M. Díez de Velasco, "Examen...", *op. cit.*, p. 358.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 359.

<sup>37</sup> J. Bonet, *op. cit.*, p. 98.

<sup>38</sup> J.B. Acosta, *op. cit.*, p. 170.

<sup>39</sup> M. Díez de Velasco, "Examen...", *op. cit.*, p. 357.

<sup>40</sup> J. Bonet, *op. cit.*, p. 103.

vinculante de la OIT existe porque una vez ratificado un convenio es de obligado cumplimiento, pero su capacidad en la práctica depende de la voluntariedad de ratificar los convenios.

En cuanto a la capacidad normativa no vinculante, la OIT dispone de las Recomendaciones que, según J. Bonet, son sugerencias “intersubjetivas dirigidas a otros sujetos de Derecho internacional como son los Estados miembros que, aunque no tienen carácter vinculante, se dirigen para intentar modificar pautas de comportamiento, legislación y práctica”<sup>41</sup>. Este instrumento se utiliza para desarrollar más los convenios ya existentes o para establecer estándares más exigentes en materias consideradas menos importantes o sobre las que no haya suficiente aceptación.

### 3. El procedimiento de adopción de decisiones

El procedimiento de adopción de decisiones en el seno de los órganos de la OIT se realiza de forma general por mayoría simple. Sin embargo, la aprobación de los textos normativos como Convenios, Recomendaciones, presupuestos o enmiendas a la Constitución requieren de dos tercios de los votos en el CG.<sup>42</sup> Un debate crucial en el seno de los órganos de la OIT es la elección de si una materia debe codificarse mediante un convenio o una recomendación y es un debate que suele dividir a los diferentes grupos del tripartismo por su fuerte contenido ideológico. La decisión le corresponde a la CG si bien tanto el CA como la Oficina pueden expresar su opinión. En opinión de Bonet, y más allá de las razones e intereses de cada grupo, una lectura detallada de la Constitución parece priorizar los convenios ya que las recomendaciones se presentan como alternativas “en defecto de convención”<sup>43</sup>. Otro momento clave en el procedimiento de adopción de normas internacionales del trabajo se da en los debates preparatorios de una convención puesto que se produce un proceso de negociación tripartita donde se plantea una contraposición de intereses tanto respecto a la forma final del acuerdo como al fondo del mismo.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 134.

<sup>42</sup> Constitución de la OIT, art. 19.2.

<sup>43</sup> J. Bonet, *op. cit.*, p. 136.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 160.

#### 4. Los medios de solución de diferencias y la participación de la sociedad civil

Además, existe un sistema de control de cumplimiento a instancia de parte pero que se tratará en el apartado relativo a la eficacia. En lo que respecta a la participación de la sociedad civil, el principio del tripartismo ya explicado, donde los movimientos sindicales tienen voz y voto, representa toda una novedad en este sentido, sin perjuicio de la posibilidad, ya comentada, de la OIT de acordar cooperaciones con otro tipo de ONGs. En definitiva, el principio de legalidad de la OIT puede abarcarse con la tabla 11.2.

Tabla 11.2: EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA OIT<sup>45</sup>

	SI	N O	ENUMERACIÓN/ METODO
<b>BASE JURÍDICA</b>	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución de la OIT incluyendo anexo.</li> </ul>
<b>CAPACIDAD NORMATIVA VINCULANTE</b>	SI		<ul style="list-style-type: none"> <li>Convenios internacionales (previa ratificación estatal individual)</li> </ul>
<b>CAPACIDAD NORMATIVA RECOMENDACIÓN</b>	SI		<ul style="list-style-type: none"> <li>Recomendaciones</li> </ul>
<b>PROCEDIMIENTO ADOPCION DECISIONES</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayoría simple en general</li> <li>2/3 aprobación de normas</li> </ul>
<b>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO INTERNO</b>		X	<ul style="list-style-type: none"> <li>No como órgano que analice los procedimientos internos de la OIT</li> </ul>
<b>MEDIOS SOLUCIÓN DIFERENCIAS</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemas de control (ver criterio de efectividad)</li> </ul>
<b>MECANISMOS APERTURA SOC. CIVIL</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Principio de tripartismo</li> </ul>

<sup>45</sup> Fuente: elaboración propia

### C. La efectividad

Dada la capacidad jurídica vinculante, mencionada en el epígrafe anterior, de los convenios aprobados en la OIT y ratificados posteriormente en los Estados miembros, es necesario conocer qué procedimiento está previsto para garantizar el efectivo cumplimiento. Sin embargo, es preciso señalar previamente que la OIT, desde los años 80 está inmersa en proceso de ralentización de su actividad normativa en forma de convenios, e incluso de recomendaciones, en gran medida debido al bajo índice de ratificación de los convenios por parte de los Estados Miembros.<sup>46</sup> Por poner un ejemplo, de los seis convenios aprobados en la OIT desde el año 2000, el máximo número de ratificaciones entre todos ellos es 18 (ver tabla 11.3).

Tabla 11.3: RATIFICACIONES DE CONVENIOS DE LA OIT DESDE 2000<sup>47</sup>

CONVENCIÓN	AÑO	RATIFICACIONES
Convenio sobre la protección de la maternidad	2000	18
Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura	2001	13
Convenio sobre los documentos de identidad de la gente del mar	2003	18
Convenio sobre el trabajo marítimo	2006	9
Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo	2006	14
Convenio sobre el trabajo en la pesca	2007	1

Respecto al control de cumplimiento, es de destacar que no se refiere a un control de cumplimiento de los objetivos sociales de la institución sino de las propias herramientas jurídicas que, es de suponer, han desarrollado éstos, los Convenios. Este sistema, fuertemente institucionalizado, focaliza su actividad en la persuasión y el ofrecimiento de ayuda técnica que facilite el cumplimiento no siendo estrictamente un sistema de filosofía sancionadora<sup>48</sup>. La misión del sistema de control es, por tanto,

<sup>46</sup> J. Bonet, *op. cit.*, pp. 150-152.

<sup>47</sup> Elaboración propia en base a la información obtenida en: OIT, <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>, (abril 2010).

<sup>48</sup> J. Bonet, *op. cit.*, p. 181.

fundamentalmente una labor investigadora para conocer si se da un correcto cumplimiento o no, uniendo las concretas obligaciones jurídicas de los Estados con la obligación de la propia OIT de colaborar en la puesta en marcha de sus instrumentos jurídicos. Dentro de las obligaciones jurídicas de los miembros, aparece la necesidad de someter los acuerdos OIT a consideración de las autoridades nacionales competentes para que, en su caso, ratifiquen o no así como el deber de informar a la propia institución internacional del resultado de esa decisión, los razonamientos en caso de que se haya decidido no ratificar, las formas de aplicación en caso contrario, etc.

Los procedimientos constitucionales generales de control son dos. Por una parte el procedimiento regular, que incluye el examen por los órganos internos de la OIT de los diferentes informes que los Estados deben enviar sobre el sometimiento a los convenios y recomendaciones, del estado de la legislación estatal en materia laboral, etc. El incumplimiento de estas obligaciones no acarrea más sanción que la moral o política. El segundo procedimiento, de carácter contencioso (cuasi-contencioso para algún autor como Bonet), son iniciados a instancia de parte (de ahí que se pueda asemejar a un proceso interno de solución de diferencias) y pueden ser reclamaciones o quejas. En las primeras, los actores pueden ser bien los sindicatos, bien los empleadores, denunciando ante el CA un incumplimiento de un Estado de un convenio del que sea parte. Respecto a las quejas, es un procedimiento cuya activación puede ser promovida bien por el propio CA, cualquier Estado miembro e incluso cualquier delegado de la Conferencia General (lo que abre las puertas a sindicatos y empleadores). A partir de una queja, se incoa un procedimiento contradictorio que desembocará en un informe fundamentado jurídicamente cuyo rechazo por parte del Estado presuntamente incumplidor debe sustanciarse en un recurso ante el TIJ.<sup>49</sup> Un incumplimiento posterior abriría la posibilidad a la CG para imponer medidas que aseguren el cumplimiento.<sup>50</sup> Esta facultad del artículo 33 en realidad no se desarrolló en el texto con una enumeración de las posibles medidas sancionadoras por lo que la CG, pese al articulado, no dispone de dicha capacidad y simplemente podrá aprobar recomendaciones respecto a sanciones que los Estados, individualmente, adoptarán o no en

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp. 188-195.

<sup>50</sup> Constitución de la OIT, art. 33.

función de sus intereses.<sup>51</sup> Existe un tercer procedimiento constitucional de control pero de carácter específico para materias concretas y procedimientos espaciales propios como los referidos a la libertad sindical.<sup>52</sup>

Además de los procedimientos constitucionales existen una serie de prácticas convencionales para mejorar el control y el cumplimiento. Éstas se basan en técnicas de diálogo, aumento y mejora de la información y atención individualizada a los Estados.<sup>53</sup> Así, la efectividad de la OIT como elemento a examinar por los actores legitimantes se resume en la tabla siguiente:

Tabla 11.4: LA EFECTIVIDAD DE LA OIT<sup>54</sup>

	MÉTODO/ DESCRIPCIÓN
<b>MEDIOS DISPONIBLES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reclamaciones</li> <li>• Quejas</li> </ul>
<b>SUPERVISIÓN CUMPLIMIENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas constitucionales de control</li> <li>• Procedimiento regular</li> <li>• Procedimiento contencioso</li> <li>• Procedimientos especiales</li> <li>• Sistemas no constitucionales</li> </ul>
<b>CONSECUENCIAS INCUMPLIMIENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denuncia ante el TIJ</li> <li>• Recomendación de la CG de sanción, individual de cada Estado.</li> </ul>

## II. ANALISIS DE LA DIMENSIÓN SUBJETIVA DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA OIT

Una característica común a la actividad discursiva localizada en los debates públicos referidos a la OIT en general, y en la aprobación del Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil en particular, es la escasez de documentos y evidencias. En efecto, el debate público estudiado en esta aproximación inicial de lo que sería un estudio subjetivo en profundidad la cuestión sorprende por su brevedad, por una ausencia casi

<sup>51</sup> J. Bonet, *op. cit.*, pp. 233-239.

<sup>52</sup> A. Arias, *op. cit.*, p. 103.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 195.

<sup>54</sup> Fuente: elaboración propia

total de la cuestión en discursos y posicionamientos públicos. En comparación con lo analizado en los estudios de caso referidos a la ONU y a la OMC en los capítulos anteriores de esta investigación, donde la labor más ardua era precisamente la selección entre una gran oferta de discursos de todos los actores, la investigación de la OIT se enfrenta al reto de incluir prácticamente todos los discursos sobre el tema realizados por los actores legitimantes.

#### A. *La percepción estatal*

Por lo que respecta al estudio de la percepción de la OIT por parte de los actores estatales seleccionados para este estudio es preciso recordar que, en este caso, no todos los países se encuentran en la misma situación puesto que uno de ellos, India, no ha ratificado aún la Convención 182 pese a que votó a favor de su adopción en la Conferencia Internacional de 1999. Los otros cuatro sí que lo hicieron rápidamente tras la adopción de la Convención.

Por otra parte, y debido al bajo perfil de los debates respecto al tema de estudio, no es posible incorporar la percepción respecto a todos y cada uno de los elementos objetivos considerando, de forma inicial, que la falta de pronunciamiento público respecto a alguno de ellos refleja una actitud poco crítica con aquel o incluso de conformidad.<sup>55</sup> Es también consecuencia de la metodología elegida. La restricción del estudio de la labor discursiva en torno a un acontecimiento único que fija el marco temporal de estudio facilita la comparación y reflexión conjunta sobre los mismos pero produce algunas lagunas respecto a alguno de los criterios objetivos. De hecho, y con el propósito de no alargar artificialmente esta investigación no se incluyen aquí las visiones de dos de los países sobre los que se ha trabajado hasta ahora, Brasil y Sudáfrica. En efecto, si bien ambos han ratificado la Convención 182<sup>56</sup>, no se ha localizado ningún documento o discurso oficial de la envergadura suficiente como para incluirlo en un estudio que tenga el análisis de discursos como eje metodológico expresión de la construcción social de significados comunes fruto del debate público. Sin embargo, para los tres Estados restantes, si bien la calidad del debate no es comparable con

---

<sup>55</sup> Este es el caso del estudio de los discursos públicos de India, que no hacen referencia al principio de legalidad.

<sup>56</sup> El 2 de febrero de 2000 en el caso de Brasil y el 7 de junio de 2000 en el caso de Sudáfrica.

los casos estudiados anteriormente implican, indudablemente, la existencia de un cierto debate capaz de ofrecer los primeros resultados.

## 1. Estados Unidos

### i. Los valores morales de la OIT

EE.UU. parece compartir, si seguimos la lógica de los pronunciamientos públicos de sus representantes, los principios y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo. Entre pronunciamientos más o menos retóricos en referencia a los fundamentos de la labor de la institución; en defensa del principio del tripartismo: “es la única Organización que reúne a gobiernos, sindicatos y empleadores, para tratar de unir a las personas en aras de una causa común”; de los fines específicos<sup>57</sup>: “la dignidad del trabajo, la creencia de que el trabajo honesto justamente remunerador da sentido a nuestras vidas, y la estructura y la posibilidad de que cada familia y cada niño pueda llegar tan lejos como les sea posible”; y de los derechos laborales fundamentales “nuestros valores: la dignidad del trabajo y poner término a discriminación y el trabajo forzoso, y al mismo tiempo fomentar la libertad sindical, el derecho de sindicación y de negociación colectiva de manera pacífica. Éstos no son sólo derechos del trabajo, son derechos humanos”, la delegación estadounidense apoyaba claramente los valores morales de la OIT.<sup>58</sup>

Sin embargo, se añade un nuevo valor no incluido en la descripción de los elementos objetivos (punto 2.A del presente capítulo), la defensa del libre mercado, como paralelo a los valores expresados en los documentos oficiales de la OIT. En este sentido se expresaba el presidente de EE.UU. Bill Clinton ante la Conferencia General: “creo firmemente que el libre comercio no va en contra de los intereses de los trabajadores”<sup>59</sup>. Este mensaje es una clara toma de posición respecto a un debate internacional respecto a cómo plantear la cuestión de la codificación de normas laborales en un mundo globalizado.

<sup>57</sup> Ver punto 2.A.1 del presente capítulo y punto III del anexo de la Constitución de la OIT.

<sup>58</sup> B. Clinton, Discurso ante la 87ª reunión de la CG de la OIT, 16 de junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/a-clinto.htm>, (abril 2010)

<sup>59</sup> *Ibidem*.

ii. El principio de legalidad de la OIT

Las referencias respecto al principio de legalidad en los discursos estadounidenses son mínimas. Por una parte, asumen el resultado de la CG y comprometen el apoyo al convenio: “Es un honor para mí decir que los Estados Unidos apoyarán este Convenio... enviaré al Senado de los Estados Unidos su Convenio para ratificación y pido a todos los demás países que lo ratifiquen igualmente”<sup>60</sup>; y, por otra parte apoyan el principio del tripartismo, como valor moral pero también como modo de incluir a la sociedad en la toma de decisiones.

iii. La efectividad de la OIT

Los representantes diplomáticos de Estados Unidos parecen confiar en la capacidad de la institución y sus mecanismos de control para hacer efectiva su propia normativa cuando insta “al Consejo de Administración de la OIT a que tome acciones claras puesto que Myanmar no está cumpliendo con las normas de la comunidad mundial ni con las aspiraciones de su pueblo”<sup>61</sup>. De la misma manera, reafirma su confianza en la organización en base a la percepción del trabajo bien hecho: “No hay ninguna organización que haya trabajado con más ahínco para reunir a las personas en torno a las aspiraciones humanas fundamentales, ni cuya misión sea más importante actualmente y de cara al mañana.”

Hay que matizar, sin embargo, que se asume que los Convenios no tiene fuerza por sí solos para resolver las cuestiones básicas y principales de las relaciones laborales: “adoptar este Convenio, sin embargo, no bastará para solucionar el problema. Tenemos también que trabajar para aplicarlo y tenemos que abordar las causas del trabajo infantil”<sup>62</sup> advirtiendo de que “tiene que quedar claro que hay que cumplir la decisión de hoy”<sup>63</sup>. Esta advertencia sirve de apoyo a la ampliación de objetivos incluida en el apartado de los valores morales puesto que, para aumentar la efectividad de la organización, sugiere que “el FMI, el Banco Mundial y la OMC deberían

---

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> *Ibidem*

<sup>63</sup> Samet, *Declaración del delegado gubernamental de EE.UU. ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra, junio 1999*, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010).

colaborar más estrechamente con la OIT, y esta Organización tiene que estar dispuesta y ser capaz de asumir más responsabilidades".<sup>64</sup>

## 2. Francia

### i. Los valores morales de la OIT

Francia, en sus manifestaciones públicas con ocasión del debate para ratificar la Convención 182, se ratifica en el apoyo explícito a los valores morales de la OIT, a los principios y los objetivos porque aquella "tiene por vocación promover la justicia social para los trabajadores de todo el mundo y fijar normas mínimas internacionales en los ámbitos de su competencia"<sup>65</sup> y además, "se encarga de hacer respetar las recomendaciones y convenios en asuntos como la libertad sindical, el derecho de organización y negociación colectiva, la abolición del trabajo forzoso y la igualdad de oportunidades y de trato".<sup>66</sup> Se convierte, y tal parece ser la percepción de las autoridades francesas, "en un lugar irremplazable de diálogo entre gobiernos y agentes sociales y de definición de normas comunes"<sup>67</sup>.

### ii. El principio de legalidad de la OIT

Como en el caso estadounidense, no parece que el título por el que la OIT ostenta determinadas competencias o el procedimiento de adopción de acuerdos suponga un problema en la percepción que el gobierno francés tiene y traslada a su ciudadanía. Si bien reconoce que, en referencia al Convenio 182, "las negociaciones no han sido las más cómodas y el texto de la convención constituye un compromiso entre el universalismo moral de Occidente y la búsqueda de la competitividad económica a cualquier precio de algunos países asiáticos"<sup>68</sup> no parece que la manera en la que se ha

<sup>64</sup> B. Clinton, *op. cit.*

<sup>65</sup> S. Royal, Discurso de la Ministra Delegada de la familia de Francia ante la Asamblea Nacional, 5 abril de 2001, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/cr/html/20010150.asp>, página 3, (abril 2010).

<sup>66</sup> *Ibidem.*

<sup>67</sup> L. Jospin, Discurso del Primer Ministros de Francia en la 54ª sesión de la AG de Naciones Unidas, 20 septiembre 1999, <http://www.reunion.sit.gouv.fr/statique/quoid9/discours/jos200999.htm>, (abril 2010).

<sup>68</sup> S. Royal, *op. cit.*

llegado al mismo suponga un cuestionamiento de las prácticas internas de la institución.

iii. La efectividad de la OIT

Para Francia, la OIT, al menos en este proceso que se analiza, demuestra su efectividad y capacidad de lograr acuerdos ampliamente respaldados “demostrando su eficacia, ya que la convención 182, que entró en vigor el 19 de noviembre de 2000, ha sido ya ratificada por 63 países”. Sin embargo, y en la línea estadounidense, el gobierno francés sugiere una mayor colaboración con otras instituciones para mejorar su efectividad y, concretamente “que establezca relaciones estrechas con otras organizaciones como la OMC o el Banco Mundial”<sup>69</sup>.

3. India

i. Los valores morales de la OIT

India apoya, de manera expresa, uno de los principios principales de la OIT cuando afirma que la Convención “es el mejor tributo que se puede rendir a la ética y a la cultura del tripartismo, que es la piedra angular de la OIT”<sup>70</sup>. De la misma manera, se congratula de la aprobación de un instrumento jurídico que desarrolla los objetivos de la institución como el fin del trabajo infantil. De hecho, en la página oficial del gobierno indio referida a la OIT mantiene que uno de sus metas fundamentales es “la adopción de estándares internacionales en las relaciones laborales”<sup>71</sup>.

ii. La efectividad de la OIT

La referencia a la efectividad, en el caso de India, no puede sino llevar el estudio al ámbito de la ratificación. Es cierto que el hecho de no haber ratificado complica aún más la búsqueda de material para proceder al análisis de discursos. En cualquier caso hay que señalar que India apoya el

<sup>69</sup> L. Jospin, *op cit.*

<sup>70</sup> Mishra, *Declaración del delegado gubernamental de India ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010).

<sup>71</sup> Ministerio del trabajo de India, <http://labour.nic.in/ilas/indiaandilo.htm>, (18 abril 2010)

fondo de los objetivos de la Convención 182 cuando su representante en la OIT afirma que “queremos comprometer nuestra solidaridad con la comunidad internacional. Y decimos: estamos con ustedes”<sup>72</sup>. Asimismo, India justifica no haber ratificado aún precisamente por el respeto que la institución y sus instrumentos jurídicos le suscitan: “la ratificación implica obligaciones jurídicas en el país ratificante y, por tanto, India ha sido cuidadosa en su proceso de ratificación”<sup>73</sup> y, dado que no es capaz actualmente de cumplir con las convenciones que no ha ratificado India “generalmente ha votado a favor de la aprobación de convenciones con la reserva de esta posición para cuando la ratificación se materialice”<sup>74</sup>.

### *B. La percepción de la sociedad civil transnacional*

El estudio de la visión de la sociedad civil respecto al comportamiento, respecto a la percepción que ésta tiene de la legitimidad de la organización sobre la base del estudio subjetivo de los elementos objetivos es, en la OIT, muy particular. Uno de los elementos centrales de la estructura de la OIT, el tripartismo, presente tanto en los principios como en la configuración estructural de la institución implica una diferencia clave en la participación de la sociedad civil en una OII.

La presencia de la representación sindical y empresarial en los propios órganos de gobierno de la institución y, por tanto, la responsabilidad que en su comportamiento tienen, modifica el posible debate público en dos sentidos. Por una parte, la integración en el entramado institucional de la OIT de sindicatos y empleadores minimiza la capacidad crítica con esta organización. Por otra parte, el debate interno respecto a la OIT no tiene la misma fuerza que en otras organizaciones, bien por su carácter técnico, bien por la impresión de que la ciudadanía ya está representada. La consecuencia de estas variables son muy evidentes, existe un debate público respecto a la labor de la OIT, e incluso respecto a textos jurídicos como la Convención 182, mucho menor que los comprobados hasta ahora en los capítulos referidos a la ONU y la OMC.

Paralelamente, la institución del tripartismo implica una colaboración y un posicionamiento de gobiernos, representantes de

---

<sup>72</sup> Mishra, *op. cit.*

<sup>73</sup> Ministerio del trabajo de India, *op. cit.*

<sup>74</sup> *Ibidem.*

trabajadores y de empleadores “en posición de igualdad”<sup>75</sup> para la consecución del bienestar común. Esta visión igualitarista entre trabajadores y empleadores implica una reflexión bajo la perspectiva del marco teórico aquí puesto en práctica. En efecto, en la descripción realizada en el epígrafe 2.A del capítulo quinto de esta investigación se subraya la capacidad de la sociedad civil para expresar la percepción ciudadana respecto a cuestiones globales dado que ésta no está englobada por el Estado ni el mercado. De esta forma, y sin negar el papel de actor de las relaciones internacionales al mercado, así como a otros como grupos terroristas, políticos alternativos o grupos organizados de delincuencia, no se incluyó su visión de la legitimidad de la OII por dos cuestiones: en primer lugar, estos actores y particularmente el mercado, no socializan la articulación de normas éticas globales a niveles globales<sup>76</sup> como hacen los grupos hasta ahora tratados de la sociedad civil ni facilitan, tal y como ésta hace, una aproximación al sentir de la ciudadanía mundial<sup>77</sup>. Asimismo, el mercado, y con esto evidentemente se incluye a los empleadores, no participa en general del debate público sobre las instituciones internacionales, no porque no interesen, sino porque su labor de presión e influencia no se caracteriza por la publicidad y el procedimiento contradictorio abierto. Así, aclarado esto, que los representantes de los empleadores no forman parte de noción de sociedad civil utilizada en este estudio, pero dado que son parte de la estructura interna de la OIT, parece también interesante incluir aquí una visión de lo manifestado por estos en referencia a la Organización internacional en la que más responsabilidades oficiales ostentan en aras a la mejor comprensión de la construcción social de la percepción pública de la legitimidad de la institución.

#### 1. Organizaciones de empleadores (al margen de la sociedad civil)

Los empleadores disponen de una asociación internacional donde reúnen sus intereses y esfuerzos en las actividades internacionales y que participa del debate público respecto a los temas de reflexión y decisión en la

<sup>75</sup> Constitución de la OIT, Punto I.d del anexo.

<sup>76</sup> R.A. Payne, y N.H. Samhat, *Democratizing global politics*, Albany, State University of New York Press, 2004, p. 47.

<sup>77</sup> P. Wapner, “Civil Society” en Weiss, T.G. y Daws, S. (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, New York, Oxford University Press, 2007, p. 255.

OIT, la Organización internacional de empleadores (OIE). No se caracteriza por una gran actividad pública y, por lo tanto, los discursos aquí incluidos abarcan un amplio espacio temporal si bien están siempre referidos al trabajo de menores y al Convenio 182.

La OIE, en una resolución interna de 1996 referido al trabajo de menores, reclama el “desarrollo y la aplicación de políticas eficaces tendentes a su eliminación”<sup>78</sup> apoyando de forma discursiva los fundamentos de la futura convención, si bien no propone una medida jurídica vinculante siendo éste el único documento oficial sobre la cuestión. Asimismo, en la página web de la organización, se afirma actualmente que la OIE, en su compromiso por combatir el problema del trabajo infantil promueve los convenios 138 y 182.<sup>79</sup>

i. Los valores morales de la OIT

Habida cuenta de la brevedad de las declaraciones de la OIE, la alternativa para conocer el posicionamiento público del colectivo de empleadores respecto al Convenio 182 y, en definitiva, la labor de la OIT, es estudiar los discursos de los delegados de empleadores en la Conferencia General que aprobó el Convenio 182. En este sentido, como se ha demostrado en el apartado anterior, se puede decir que los empleadores apoyan los principios de la Convención como desarrollo de los de la propia OIT, concretamente defensa de los derechos laborales fundamentales y el tripartismo (epígrafe II.A.2 del presente capítulo), dado que es “la serie de medidas más profundas, definitivas, y mejor orientadas que haya tomado jamás la comunidad internacional y sus interlocutores sociales”<sup>80</sup>. En el mismo sentido, el representante guatemalteco de los empleadores incluye este convenio, debido a su importancia, entre los que desarrollan los derechos fundamentales: “la adopción de un convenio para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil hace de este día un día tan

<sup>78</sup> OIE, *Resolución sobre el trabajo de menores del Consejo General*, Ginebra, 3 junio 1996, [http://www.ioe-emp.org/fileadmin/user\\_upload/documents\\_pdf/papers/statements\\_resolutions/spanish/decla\\_1996jun\\_trabinfantil.pdf](http://www.ioe-emp.org/fileadmin/user_upload/documents_pdf/papers/statements_resolutions/spanish/decla_1996jun_trabinfantil.pdf), (abril 2010).

<sup>79</sup> OIE, Apartado dedicado a trabajo infantil en la web de la OIE, <http://www.ioe-emp.org/es/policy-areas/child-labour/index.html>, (abril 2010)

<sup>80</sup> Botha, *Declaración del delegado de los empleadores de Sudáfrica ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010).

importante como aquéllos cuando se adoptaron los convenios fundamentales”<sup>81</sup>. La representante sueca de los empresarios, recordando que frecuentemente existen discusiones sobre qué temas son competencia de la OIT subraya el acuerdo respecto al tema del trabajo infantil como una competencia clara, un objetivo por tanto, de la institución ya que “sin duda alguna la OIT ha sido el foro idóneo para celebrar estos debates”<sup>82</sup>.

ii. El principio de legalidad de la OIT

Sin embargo, aprovecha el representante empresarial para manifestar, sutilmente, su discrepancia respecto a los procedimientos de negociación y toma de decisiones en el seno de la OIT cuando contraponen el proceso que desembocó en la Convención 182 donde se quería, en su opinión, “ampliar los pactos, para dar cabida a los diferentes intereses requiere hacer concesiones hasta lograr el consenso; y esto sólo se puede conseguir entre bastidores y en las cafeterías” frente a “los procedimientos oficiales que permiten que se tomen posiciones y que se apoyen, defiendan o ataquen públicamente. En nuestra opinión, este enfoque favorece el enfrentamiento y el conflicto y da lugar a ganadores y a perdedores”. La sentencia final, respecto a los procedimientos, deja de lado la diplomacia y ofrece un panorama muy crítico con una parte del principio de legalidad de la OIT. Así “la OIT, al transformarse en una nueva OIT, tiene que desarrollar procesos más rápidos y eficaces en sus esfuerzos por conseguir aún más credibilidad y legitimidad”<sup>83</sup>. Para los empleadores africanos, este procedimiento oficial es, igualmente injusto. En palabras del delegado empresarial de Lesotho, es de celebrar que “estos instrumentos fueran aprobados por consenso, es decir, por oposición al proceso tradicional de votación... porque a pesar de que este procedimiento fue muy azaroso y poco ortodoxo, atendió a una de nuestras preocupaciones, ya que en el pasado los convenios se han impuesto por la tiranía de la mayoría” y, por lo

<sup>81</sup> Preti Jorquin, *Declaración del delegado de los empleadores de Guatemala ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010).

<sup>82</sup> Laurent, *Declaración de la delegada de los empleadores de Suecia ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010).

<sup>83</sup> Botha, *op. cit.*

tanto, “habría que considerar si éste (en referencia al consenso) no es el mejor procedimiento para adoptar instrumentos normativos en el futuro”<sup>84</sup>.

### iii. La efectividad de la OIT

En tercer lugar, y por lo que se refiere al criterio de efectividad, los empleadores mantienen sus dudas respecto a su eficacia puesto que no parecen estar convencidos de la ratificación unánime cuando afirma “su impacto potencial sólo podrá materializarse si todos y cada uno de los Estados Miembros de la OIT los ratifican”<sup>85</sup>. Preti Jorquin, desde Guatemala, anima a dicha ratificación sin presuponer ninguna conclusión al proceso. El delegado indio de los empleadores, por su parte, hace un llamamiento para la ratificación del Convenio e incluso (y en este punto no entran tampoco los documentos oficiales de la OIE) la aplicación de la recomendación sobre este asunto cuando reclama que “debemos decidimos y comprometernos a lograr una ratificación y aplicación universales del convenio y de la recomendación”<sup>86</sup>. El hecho de que la adopción del Convenio no tenga consecuencia jurídica alguna, más allá de la carga simbólica, sobrevuela este tipo de discursos reflejando una cierta percepción de debilidad de los instrumentos jurídicos que la OIT produce. El propio señor Makeka expresa con claridad esta sensación al afirmar que, en otras ocasiones “muchos de los gobiernos que votaban en favor de esos instrumentos, luego no los ratificaban”<sup>87</sup>. Para el delegado adjunto de los empleadores de EE.UU., en cambio, el simple hecho de la adopción de la Convención “se considerará, sin duda alguna, como uno de los esfuerzos más fructíferos que jamás haya realizado la Organización Internacional del Trabajo”<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> Makeka, *Declaración del delegado de los empleadores de Lesotho ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010).

<sup>85</sup> Botha, *op. cit.*

<sup>86</sup> Doshi, *Declaración del delegado de los empleadores de India ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010).

<sup>87</sup> Makeka, *op. cit.*

<sup>88</sup> Semrau, *Declaración del delegado adjunto de los empleadores de EE.UU. ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010).

## 2. Las organizaciones sindicales

Pese a lo que pudiera parecer, en esta primera aproximación a los discursos de los agentes sociales en referencia a la OIT, en el contexto de la aprobación del Convenio 182, la labor discursiva de las organizaciones sindicales no fue muy extensa. No se prodigaron en referencias a la institución, ni a los Convenios y, claramente, la OIT no es uno de los centros de su actividad pública. Así, si bien el Convenio más importante de los últimos años no ha provocado gran debate externo, al igual que sucedió en el caso del mundo empresarial, es cierto que la labor de control sobre su cumplimiento sí aparece en textos oficiales de las organizaciones sindicales. En base a este tipo de documentos, referencias al cumplimiento, discursos en la propia CG, revistas sindicales, etc., es posible lograr una cierta perspectiva de la percepción sindical de la legitimidad social de la OIT.

### i. Los valores morales de la OIT

Para el mundo sindical, la aprobación del Convenio, indiscutiblemente parte de los objetivos y principios comunes de la OIT que comparten, tienen una dimensión aún mayor puesto que “son las contribuciones más importantes que se han hecho al conjunto de los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos desde hace largos años”<sup>89</sup>. Es la plasmación de los objetivos y principios de los diferentes documentos clave de la OIT, la plasmación de la justicia como trabajo decente ya que “todos sabemos que, los fundadores de esta gran Organización en 1919 hablaban de los peligros para los trabajadores, pero también hablaban de la eliminación del trabajo infantil en el Preámbulo de la Constitución. En el informe se indica con razón que el trabajo infantil se debe en gran medida a la pobreza y es por eso que la Declaración de Filadelfia reitera que la pobreza constituye un peligro para la prosperidad”<sup>90</sup>. Por otra parte, para las organizaciones sindicales, el

<sup>89</sup> Steyne, *Declaración del consejero técnico de los trabajadores de Reino Unido ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010).

<sup>90</sup> Ahmed, *Declaración del delegado de los trabajadores de Pakistán ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010).

convenio 182 es un ejemplo de la labor bien hecha<sup>91</sup>, dado que se cumple con uno de los objetivos principales de la organización internacional, la codificación de normas de trabajo, objetivo no mencionado por la representación empresarial. Así, “la elaboración de normas es una de las funciones más importantes de la OIT”<sup>92</sup> y la nueva convención será “la principal base jurídica internacional sobre la que organizar campañas sobre el trabajo”<sup>93</sup>.

## ii. El principio de legalidad de la OIT

Pese a la poca importancia que se le da al procedimiento en las declaraciones públicas de los sindicatos, debido seguramente a que no tienen tantas discrepancias con el modelo oficial como los empresarios, se puede decir que el logro de un consenso por cauces informales no disgustó a la representación del colectivo trabajador: “es un placer haber logrado esta tarea sin haber tenido que recurrir en ningún momento a la votación”<sup>94</sup>. Sin embargo, sí que hay un elemento clave, como se ha indicado aquí varias veces, como es la calificación de las normas producidas. En las negociaciones OIT, y la cuestión de las peores formas de trabajo infantil no escapó a esta dinámica, se producen grandes tensiones respecto a si incluir determinados aspectos de las nuevas normas en forma de convenios (vinculantes) o de recomendaciones (no vinculantes). En este sentido, para el secretario general de la CIS en 1999 Bill Jordan, “como trabajadores hubiéramos incluido más aspectos en la convención pero los empleadores y algunos gobiernos se opusieron”<sup>95</sup> y hubo que incluirlos en la recomendación. La visión sindical del poder de las recomendaciones no parece ser muy grande y la inclusión de aspectos importantes en esta categoría provoca un sentimiento de insatisfacción.

---

<sup>91</sup> Lo que es relevante igualmente para la comprensión de la percepción sindical respecto al principio de efectividad y que, como se ha dicho ya, su separación obedece exclusivamente a razones prácticas respecto al estudio de la cuestión.

<sup>92</sup> Trotman, *Declaración del delegado de los trabajadores de Barbados ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010).

<sup>93</sup> CISL, *Declaración final Congreso, 2000, 17GA/PFC/1 Anexo I - 17GA/8.6*, [http://www.icftu.org/www/french/congres2000/fconres2000\\_VI.pdf](http://www.icftu.org/www/french/congres2000/fconres2000_VI.pdf), (abril 2010).

<sup>94</sup> Trotman, *op. cit.*

<sup>95</sup> B. Jordan, “The ILO plans to attack the “worst” forms of child labour”, *Trade Union World*, 1 junio 1999, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=990706002&Language=EN>, (abril 2010).

### iii. La efectividad de la OIT

El representante británico resume en una pregunta de su hijo las dudas sindicales respecto al recorrido de la norma: “Pero papá, los gobiernos que quieren mantener el trabajo infantil ¿no van a limitarse simplemente a no firmar?”<sup>96</sup>. El problema de efectividad no se reduce a la ratificación sino al desarrollo del objetivo: la erradicación del trabajo infantil. Para el representante de Barbados, que era además el vicepresidente trabajador<sup>97</sup> de la Comisión del trabajo infantil, la OIT “no puede incorporar nuestro trabajo a los programas de acción con un calendario definido para la eliminación del trabajo infantil, pero tampoco puede tomar medidas enérgicas para la eliminación inmediata y urgente de las peores formas que existen en las sociedades”<sup>98</sup>. Sin embargo, y pese a estas deficiencias, los representantes sindicales internacionales mantienen una labor de vigilancia y protección de los convenios OIT con el fin de asegurar su aplicación. Así, denuncian que “si bien la ratificación de la Convención 182 fue masiva, su aplicación falla todavía en numerosos países”<sup>99</sup>, lo que provoca una “constatación amarga de que la aplicación no sigue las declaraciones políticas de buenas intenciones”<sup>100</sup>. Como se ve, las reclamaciones en referencia al cumplimiento no se dirigen a los diferentes procedimientos de control previstos en la Constitución de la OIT, sino a un control político.

### III. CONCLUSIONES PROVISIONALES

El estudio de la legitimidad social de la OIT realizado en este capítulo, si bien tiene como objetivo principal el examen del marco teórico y del esquema metodológico propuestos en esta investigación ha servido, además, para ofrecer unas primeras conclusiones sobre la legitimidad social de la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>96</sup> Steyne, *op. cit.*

<sup>97</sup> De las dos vicepresidencias una es para los trabajadores y la otra para los empleadores. La denominación “vicepresidente trabajador” es literal del acta en castellano de la 87ª reunión de la CG.

<sup>98</sup> Trotman, *op. cit.*

<sup>99</sup> CMT, “Le travail des enfants”, *Labor*, 2004/2, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_/BB2F1D3E578B8097C1256ED2002A2549?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/BB2F1D3E578B8097C1256ED2002A2549?OpenDocument), (abril 2010)

<sup>100</sup> CMT, *Posición de la CMT*, mayo 2004, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_/348D8FB0FE2B14AFC1256EBB0039341B?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/348D8FB0FE2B14AFC1256EBB0039341B?OpenDocument), (abril 2010).

### A. Los resultados de los criterios de la investigación empírica

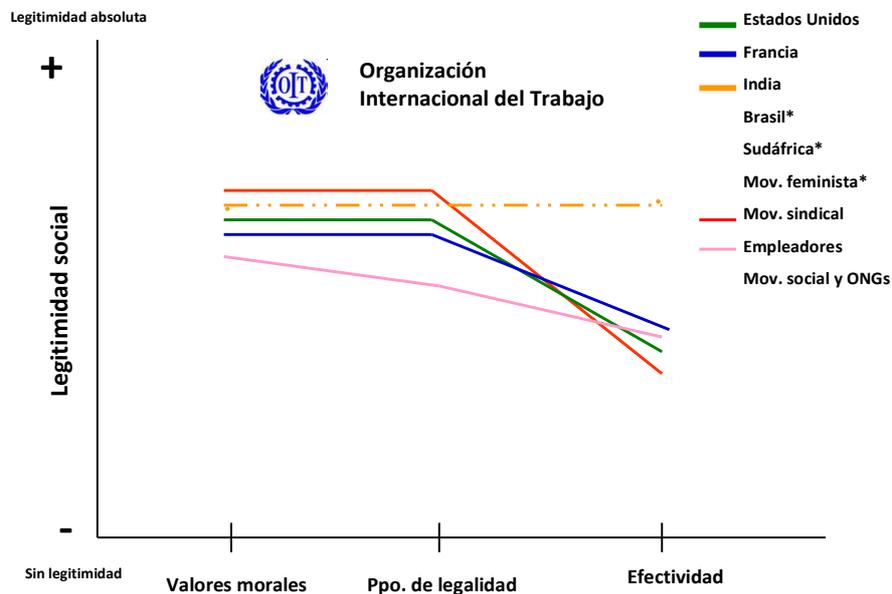
Este estudio de caso aporta una primera conclusión muy reveladora del rendimiento de la noción de legitimidad social y, más concretamente, del esquema metodológico aplicado a la investigación. En efecto, la noción de legitimidad social se funda sobre la idea de que la relación social entre miembros de una comunidad política se desarrolla en la comunicación entre los actores que la conforman, sobre la base de unos valores compartidos y, por tanto, sobre unos comportamientos esperados y aceptados. Cada miembro de la comunidad tiene su rol prefijado y en el caso de la comunidad política surgida en torno a una Organización internacional, su rol está condicionado por la autoridad de la que disfruta y que debe ser reconocida por el resto de la comunidad.

Ahora bien, el conocimiento común, los significados intersubjetivos que conforman la realidad de los actores, están mediatizados por el debate y por la práctica discursiva de los miembros de esa comunidad. Por tanto, en caso de que este debate sea escaso, que no se produzcan diálogos de contenido entre los actores de la comunidad política, la legitimidad social como criterio de aceptación de autoridad puede verse comprometida. Esta consecuencia es especialmente relevante al examinar nociones, como la legitimidad social, que necesitan de un debate público habida cuenta que su ámbito de aplicación va más allá de los actores individuales, Estados y organizaciones que conforman la sociedad civil, para trascender al ámbito ciudadano. En definitiva, se ha de señalar que el escaso debate público en torno a la legitimidad de la OIT, a sus elementos objetivos o a sus resultados supone una evidencia de una cierta desconexión social con respecto a la institución.

Sin embargo, y de alguna manera como contrapunto a lo ahora expuesto, esta desconexión contrasta con un grado amplio de aceptación social de la misma detectado en los pocos elementos discursivos localizados para su análisis (ver gráfico 11.2). En efecto, como se ve, los criterios objetivos analizados por los actores en el marco temporal fijado por la aprobación del Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil mantienen una valoración muy alta. Esta valoración positiva, mucho más marcada en los elementos referidos a los valores morales y al principio de

legalidad que al de efectividad pueden indicar dos conclusiones diferentes aunque en absoluto incompatibles.

Gráfico 11.2

PRINCIPALES LÍNEAS DE PERCEPCION DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA OIT<sup>101</sup>

\* Sin datos

Por una parte, los discursos estudiados parecen señalar que existe un acuerdo general que legitima socialmente tanto los objetivos y principios como la estructura interna y los procedimientos previstos. De hecho, y respecto a este segundo criterio, el principio de legalidad, se ha podido detectar que gran parte del apoyo que suscita es precisamente debido a su flexibilidad, a su capacidad para incorporar métodos, como el consenso a la hora de aprobar decisiones, no previstos específicamente en la Constitución de la organización.

Sin embargo, y como se ha dicho, es posible dilucidar una segunda característica de este apoyo. Si, como se ha expuesto aquí, la legitimidad social es una noción que evalúa la fortaleza con la que una autoridad política, en este caso las instituciones intergubernamentales, puede ejercer

<sup>101</sup> Fuente: elaboración propia

sus funciones y esta autoridad se fundamenta en el reconocimiento de la misma por parte de los sujetos receptores de su actividad y normas, es posible que la OIT, debido a su particular constitución interna, goce de cierta legitimidad social originaria. En efecto, el hecho de que los principales actores afectados por la actividad normativa de la institución, trabajadores y empleadores, formen parte de la estructura interna de la organización tiene la virtualidad de garantizar un cierto apoyo social desde su formación. Claro está, y dado que la legitimidad social es una percepción voluble, sensible a los cambios, esta legitimidad social inicial debe confirmarse continuamente en el proceso dialéctico que se produce en el interior de la comunidad política.

Por otro lado, y como queda patente también en el cuadro, el grado de apoyo social al criterio de efectividad es mucho menor que el de los otros criterios. De esta forma, y pese a la legitimidad social que parecen desprender los discursos respecto a aquellos criterios, la percepción social de la fuerza última de la institución, que describe finalmente la utilidad de la misma, es en 1999, bastante negativa. Como en los estudios de caso anteriores, el estudio de la ONU y la OMC, parece claro que la efectividad es uno de los talones de Aquiles de la legitimidad social de la OIT.

#### *B. Los resultados de los análisis de discursos*

En este caso, la revisión de los discursos de los actores no necesita de una diferenciación entre los sujetos estatales y los representantes de la sociedad civil. Esto es así debido a la primera conclusión que puede extraerse del estudio del análisis de discursos efectuado: la concordancia entre las percepciones de la gran mayoría de los actores. En efecto, como puede verse en el cuadro de resultados del epígrafe anterior las percepciones de los actores estatales y de los de la sociedad civil (limitados, en este caso, a los representantes de los trabajadores) no difieren en gran medida. Es posiblemente un poco mayor el entusiasmo del movimiento sindical que el del estatal, debido claramente a su presencia, con voz y voto, en la dinámica institucional interna.

La Organización Internacional del Trabajo, precisamente porque fue fundada en un momento político que invitaba a fortalecer los sindicatos con el fin de que se alejasen de los movimientos políticos revolucionarios y

comunistas<sup>102</sup>, tiene una tendencia a responder más al interés de los trabajadores que al de los empleadores. De ahí la insatisfacción que se detecta en los representantes de estos últimos, insatisfacción que, en cualquier caso, no implica una gran dosis de deslegitimación pública.

Por último, y como se ha dicho, uno de los datos más relevantes de este estudio de caso es, precisamente, la ausencia de un gran número de datos, de discursos, respecto a la OIT en general y al Convenio 182 en particular. Esta ausencia de debate público, de confirmarse en ulteriores estudios puede implicar una cierta dejadez de los actores respecto a la institución, bien porque aborda asuntos excesivamente técnicos como para incorporarlos a un debate público, bien, y esta parece ser una explicación más plausible, porque la efectividad percibida por la gran mayoría de actores legitimantes estudiados impulsa a un desinterés para con la institución que, sin lugar a dudas, implica una cierta deslegitimación.

---

<sup>102</sup> J. Bonet, *op. cit.*, p. 101.

---

## **CAPÍTULO XII**

### **LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL**

---

El cuarto y último estudio de caso de esta obra se realiza sobre la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI). Este caso supone una mayor dificultad para la investigación habida cuenta del escaso número de fuentes y autores que tratan sobre la misma. Si bien es una organización poco conocida, su labor es francamente crucial en el desarrollo de la aviación civil y el transporte aéreo internacional de los últimos 50 años. Ha permitido y fomentado la evolución de las prácticas aeronáuticas y ha extendido y generalizado una normativa ampliamente respetada. En este tiempo, la OACI ha acompañado, o liderado, la apertura de este sector a la competencia, siguiendo los valores neoliberales extendidos en el último

cuarto de siglo pasado y comprometiendo el antiguo liderazgo nacional en el transporte aéreo.<sup>1</sup>

Sin embargo, y precisamente por esto también, el objetivo de este estudio concreto no es otro que el de comprobar el recorrido que tiene la noción de legitimidad social aquí planteada en una Organización de carácter eminentemente técnico como la OACI (ver gráfico 12.1). En efecto, el desarrollo de dicha noción ha demostrado que la justificación social de la autoridad de las instituciones internacionales universales por parte de los sujetos que soportan dicha autoridad se forma en el análisis que éstos realizan sobre los diferentes elementos objetivos que resumen el comportamiento. Sin embargo, la legitimidad social, entendida como una percepción, surge de la actividad discursiva fundada sobre la impresión subjetiva respecto al comportamiento de las instituciones. Esos discursos constituyen un debate público con fuerza constructiva, generador de significados intersubjetivos comprendidos por los actores. La relevancia de aplicar esta noción a una institución internacional de carácter técnico es precisamente la práctica ausencia de debate público sobre la institución, sus fundamentos, prácticas y actividades. De esta forma, la noción de legitimidad social es puesta a prueba aquí para evaluar su rendimiento, para comprobar si es la justificación de la autoridad de cualquier institución internacional o si es un instrumento exclusivo de aquellas Organizaciones internacionales de carácter eminentemente político.

Una vez más, es fundamental delimitar el fenómeno que se investiga y que marca la perspectiva temporal del estudio de caso. En este sentido, hay que partir de la premisa de que la normativa emanada de la Organización de la Aviación Civil Internacional es responsable del desarrollo del transporte aéreo global desde su fundación en 1944 y, si bien su labor es generalmente opaca para la ciudadanía, no por ello deja de ser crucial en sus vidas. De la misma manera, si bien los representantes políticos de los Estados no le prestan gran atención pública, han participado del proceso de privatización y externalización<sup>2</sup> de las competencias referidas a aviación civil con la intención de impulsar un sector que es un gran motor económico.

---

<sup>1</sup> C. Halpern, « Le transport aérien à l'épreuve de ses conflits: les effets de la transformation du rapport public-privé sur les formes d'élaboration et de légitimation des choix aéroportuaires nationaux en France et Allemagne », *Politiques et Management Public*, vol. 25, n° 3, junio 2007, pp. 170-171.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 170-171.

En base a estas premisas, a la hora de seleccionar un evento histórico para poner en práctica el marco teórico y el esquema metodológico aquí planteados, se plantean una serie de cuestiones contradictorias: por una parte, y dado que no existe un gran debate público respecto a la OACI ¿cómo analizar su legitimidad social?; por otra parte, el hecho de que sí se producen sucesos importantes en el campo de la aviación civil y el transporte aéreo, con debates referidos o no directamente a la OACI, no permiten descartar, a priori, la hipótesis de que esta organización sea capaz de gozar de una cierta legitimidad social. En efecto, no resulta tan infrecuente conocer de sucesos que, en mayor o menor medida, están relacionados con la labor de la IOACI y del Convenio de Chicago. De esta forma, las disputas entre Estados por la invasión del espacio aéreo nacional por aeronaves civiles extranjeras están reguladas por el texto fundacional de la OACI. De la misma manera, en el caso de los accidentes de aviación, las medidas previstas en el convenio y en los diferentes anexos y normas promulgados por la OACI se aplican sin mayores problemas y, cuando una autoridad “en circunstancias excepcionales, durante un periodo de emergencia o en interés de la seguridad pública”<sup>3</sup> decreta el cierre de su espacio aéreo como en septiembre de 2001 en Estados Unidos. Como se ve, la aviación civil se enfrenta con frecuencia a retos que afectan a la organización que la regula.

Así, se ha optado para localizar el ámbito temporal del estudio de caso por elegir un suceso clave sobre la aviación civil en el que haya existido debate público, independientemente de que no sea un hecho central de la vida de la institución. En el preciso momento en que esta investigación se estaba realizando se produjo un suceso de la mayor relevancia y que merecía ser estudiado: el cierre del espacio aéreo europeo a causa de la nube de ceniza expulsada por la erupción del volcán Eyjafjalla en Islandia en abril 2010.

El volcán entró en erupción el 20 de marzo de 2010 pero no fue hasta el 15 de abril cuando la nube con ceniza volcánica entró en el espacio aéreo europeo logrando que, de forma progresiva, se fuesen cerrando la mayoría de aeropuertos en el continente.<sup>4</sup> La decisión de cerrar un aeropuerto

---

<sup>3</sup> Art. 9.b. del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

<sup>4</sup> El País, “La nube de cenizas volcánicas obliga a cancelar más de 5.000 vuelos en toda Europa”, 15 de abril 2010, [http://www.elpais.com/articulo/internacional/nube/cenizas/volcanicas/obliga/cancelar/5000/vuelos/toda/Europa/elpepuint/20100415elpepuint\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/nube/cenizas/volcanicas/obliga/cancelar/5000/vuelos/toda/Europa/elpepuint/20100415elpepuint_5/Tes) (mayo 2010)

corresponde a las diferentes autoridades nacionales si bien estas respondieron a las recomendaciones de Eurocontrol y ejecutaron esta posibilidad en cumplimiento del propio Convenio de Chicago.

En efecto, Eurocontrol, la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea, comunicó el mismo día 15 que, debido a la nube de cenizas volcánicas que se aproximaba desde Islandia, los diferentes espacios aéreos nacionales irían cerrándose.<sup>5</sup> En su comunicado, Eurocontrol se refería a que “en base a las guías de la Organización de la Aviación Civil Internacional los servicios de control del tráfico aéreo no pueden ser ofrecidos a vuelos en espacios aéreos afectados por ceniza volcánica”<sup>6</sup>. En efecto, la recomendación del manual vigente de la OACI es evitar a toda costa la ceniza volcánica por los aviones<sup>7</sup>. De hecho, el mismo 15 de abril la propia OACI, en un comunicado de prensa decía que “debido a que la ceniza volcánica está compuesta de materiales silicios altamente abrasivos, puede dañar el armazón y las superficies del avión, atascar diferentes sistemas, corroer las ventanas de la cabina de pilotaje e incendiar motores, constituyendo un serio riesgo para la seguridad”<sup>8</sup>.

El caos que supuso en Europa el cierre del espacio aéreo, con miles de personas atrapadas en los aeropuertos, y la gran repercusión económica que tiene esta paralización, ofrece una buena muestra de la importancia de la regulación internacional del espacio y el transporte aéreo y, fundamentalmente, debe permitir poner a prueba el marco teórico y el esquema metodológico en una institución de perfil eminentemente técnico.

---

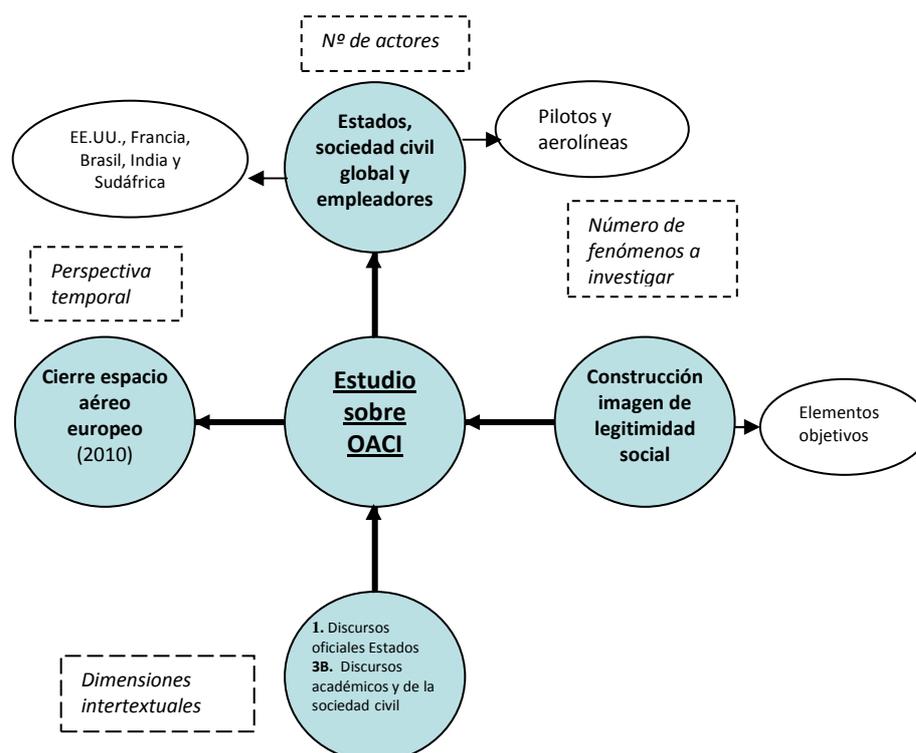
<sup>5</sup> Eurocontrol, *nota de prensa*, 15 de abril 2010, [http://www.eurocontrol.int/corporate/gallery/content/public/docs/pdf/pressreleases/2010/100415\\_Volcanic\\_Ash\\_Statement\\_final.pdf](http://www.eurocontrol.int/corporate/gallery/content/public/docs/pdf/pressreleases/2010/100415_Volcanic_Ash_Statement_final.pdf)

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> El País, “La ceniza que aguanta un avión”, 11 de mayo de 2010, [http://www.elpais.com/articulo/espana/ceniza/aguanta/avion/elpepunac/20100511elpepinac\\_10/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/ceniza/aguanta/avion/elpepunac/20100511elpepinac_10/Tes), (mayo 2010).

<sup>8</sup> OACI, *nota de prensa*, 15 de abril de 2010, <http://icaopressroom.wordpress.com/2010/04/15/eruption-of-eyjafjalla-volcano-in-iceland-icao-system-effective-in-ensuring-the-safety-of-air-transport/>, (mayo 2010).

Gráfico 12.1

DISEÑO DEL ESTUDIO EMPÍRICO DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA OACI<sup>9</sup>

Respecto a la elección de sujetos legitimantes, si bien la perspectiva no ha variado y se mantiene la intención de estudiar los discursos públicos de representantes oficiales de los mismos Estados que en anteriores estudios y, en el caso de la sociedad civil global, los mismos grupos de ésta, se verá a lo largo del capítulo que ha sido necesario ampliar el abanico de actores de la sociedad civil hasta las asociaciones de pilotos, aerolíneas y expertos dada la falta de posicionamiento de otros actores.

## I. ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN OBJETIVA DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA OACI

La búsqueda e identificación de los elementos objetivos útiles para el estudio de la legitimidad social de la OACI se materializa,

<sup>9</sup> Fuente: Elaboración propia que desarrolla la propuesta de L Hansen, *Security as practice. Discourse Analysis and the Bosnian war*, Oxon, Routledge, 2006, p. 75 aplicándola a la noción de legitimidad social.

fundamentalmente, en el examen del instrumento jurídico sobre el que se construye todo el sistema de organización de la aviación civil internacional, el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (generalmente llamado Convenio de Chicago) aprobado en la Conferencia de Aviación Civil Internacional en Chicago en 1944, como punto de llegada de un proceso anterior con diferentes convenios aprobados sobre la cuestión.<sup>10</sup> El convenio no es una simple carta fundacional de una institución internacional sino que ésta se encuentra incluida dentro de un acuerdo político más amplio que regula los principios generales de la aviación civil y el transporte aéreo. Así, dentro de un texto jurídico de 22 capítulos y 96 artículos, la configuración de la OACI ocupa exactamente 23 artículos (capítulos 7 a 13, del art. 43 al 66). Esto es así dado que el Convenio está dividido en tres partes o títulos, dedicadas a navegación aérea, la OACI y transporte aéreo respectivamente.

La dificultad para seleccionar los elementos objetivos se debe a la poca atención que el mundo académico ha prestado a esta Organización internacional. Esta es una cuestión crucial no sólo para el desarrollo del estudio mismo, sino también para las conclusiones de este caso concreto puesto que esta aparente invisibilidad de la organización es, como se verá, recurrente. De esta manera, la fuente primordial de esta parte del estudio será el propio convenio, incluyendo todos los títulos de la misma, no únicamente el dedicado a la organización.

De la misma manera, la elección de un marco temporal que sirva para el estudio de los discursos necesita, como en los capítulos anteriores, de un fenómeno con la suficiente relevancia para producir un debate sobre la propia institución en el seno de la comunidad política estudiada.

#### A. *Los valores morales*

La aproximación a los valores morales de una organización debe tener, (como se explicitó en el Capítulo 6.2.A.1) un objetivo reduccionista permitiendo identificar las ideas clave de los discursos que se analizarán<sup>11</sup>. Los valores morales de la OACI se desprenden del Convenio de Chicago,

---

<sup>10</sup> M. Diez de Velasco, "Organismos especializados en el campo de las comunicaciones" en M. Diez de Velasco (ed.), *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2006, p. 377.

<sup>11</sup> T. Diez, M. Jachtenfunchs, y S. Jung, "Which Europe? Conflicting models of a legitimate European political order", *European Journal of International Relations*, vol.4, n<sup>o</sup>4, 1998, p. 418.

fundamentalmente de la parte segunda dedicada a la OACI pero también del preámbulo y de la parte primera.

### 1. Los objetivos sociales de la OACI

Los objetivos de la OACI están definidos en el artículo 44 del Convenio de Chicago que resume su contenido de la siguiente manera: “los fines y objetivos de la Organización son desarrollar los principios y las técnicas en la navegación aérea internacional, así como fomentar la organización y el desenvolvimiento del transporte aéreo internacional”<sup>12</sup>. Así, la OACI tiene dos objetivos genéricos, fomento del desarrollo técnico y normativo de la navegación aérea y planificación e impulso del transporte aéreo internacional. Estas dos grandes líneas se concretan en los objetivos específicos: lograr el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional en todo el mundo; fomentar las técnicas de diseño y manejo de aeronaves para fines pacíficos; estimular el desarrollo de aerovías, aeropuertos e instalaciones y servicios de navegación aérea para la aviación civil internacional; satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo seguro, regular, eficaz y económico; evitar el despilfarro económico producido por una competencia excesiva; asegurar que se respeten plenamente los derechos de los Estados contratantes y que cada Estado contratante tenga oportunidad equitativa de explotar empresas de transporte aéreo internacional; evitar discriminación entre Estados contratantes; promover la seguridad de vuelo en la navegación; y promover, en general, el desarrollo de la aeronáutica civil internacional en todos sus aspectos.<sup>13</sup>

El primero de los fines, el fomento del desarrollo técnico y normativo de la navegación aérea, tiene un contenido eminentemente jurídico y técnico, centrándose en las labores que la OACI debe realizar para regular la navegación aérea. El segundo fin, la planificación e impulso del transporte aéreo internacional, tiene, en cambio, un carácter más económico y político. En definitiva, la primera de las obligaciones de la OACI implica desarrollar las técnicas y principios de la navegación aérea internacional promoviendo su planificación<sup>14</sup>. La segunda consiste en trabajar por un

<sup>12</sup> Artículo 44 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

<sup>13</sup> Artículos 44.a a 44.i del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

<sup>14</sup> H.S. Schraeper, *Organisations internationales et européennes*, Paris, Economica, p. 69.

transporte aéreo seguro, regular, eficaz y económico fomentando el desarrollo de líneas aéreas, aeropuertos e infraestructuras destinadas a la aviación civil.<sup>15</sup>

No puede, sin embargo, realizarse una enumeración de los objetivos de la OACI sin una referencia a las principales reglas que regulan la navegación aérea civil internacional y cuyo desarrollo es responsabilidad de la organización. De esta manera, la primera parte del convenio regula diferentes normas que estructuran y condicionan gran parte del sistema aéreo internacional. De esta forma, quedan ya estipulados en la Convenio de Chicago el derecho de los Estados a forzar el aterrizaje de naves que estén sobrevolando el territorio nacional sin autorización (art. 3 bis); la capacidad de restringir o prohibir (art. 9. b) temporalmente los vuelos en parte o todo el territorio nacional, por emergencia o seguridad pública y sin discriminación de aeronaves en base a su nacionalidad (esta medida fue adoptada en Estados Unidos tras los ataques en Nueva York y Washington en septiembre de 2001); el derecho de las autoridades nacionales a inspeccionar las aeronaves que estén en sus instalaciones; el compromiso de los Estados contratantes de auxilio a aeronaves en peligro, búsqueda de aquellas desaparecidas, colaboración con los Estados de origen de la misma y los propietarios (art. 25) y compromiso de investigación de accidentes (art. 26).

## 2. Los principios de la OACI

Un elemento particular de la OACI es que su texto fundacional, la parte segunda del Convenio de Chicago, no incluye una referencia a los principios de dicha organización. Así, parece lógico interpretar que estos se encuentran tanto en el preámbulo como en el Capítulo primero del Convenio referido precisamente a los principios generales y aplicación del Convenio.

Así, el punto primero del preámbulo afirma que “el desarrollo futuro de la aviación civil internacional puede contribuir poderosamente a crear y a preservar la amistad y el entendimiento entre las naciones y los pueblos del mundo, mientras que el abuso de la misma puede llegar a constituir una amenaza a la seguridad general”. De esta afirmación se pueden inducir dos conclusiones: por una parte, la confianza en el fomento de la aviación civil como instrumento de construcción de paz, ya que se basa

---

<sup>15</sup> *Ibidem.*

en la cooperación internacional<sup>16</sup> y la necesidad de regularla para que no se convierta en una amenaza. Queda asimismo de manifiesto en estas expresiones el clima postbélico que se vivía en el momento de adoptar el Convenio y las razones de subrayar este tipo de principios.

El tercer párrafo del preámbulo hace referencia al convencimiento de los Estados de las bondades de un transporte aéreo internacional organizado “sobre una base de igualdad de oportunidades y realizarse de modo sano y económico” reforzando el carácter económico de la funciones de la organización.

Asimismo, los artículos uno y dos del Convenio hacen una referencia expresa a los principios de soberanía y territorialidad como ejes de las políticas sobre la aviación civil, principios que estructuran las diferentes alternativas que regulan la navegación aérea pues todos los objetivos, principios y normas básicas derivan de la inviolabilidad del territorio nacional y el control del mismo por el gobierno soberano.

Tabla 12.1: LOS VALORES MORALES DE LA OACI<sup>17</sup>

	ENUMERACIÓN	SI	NO
<b>PRINCIPIOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación en materia de aviación civil como instrumento de paz</li> <li>• Regulación internacional de la aviación civil necesaria para evitar conflictos</li> <li>• Soberanía y territorialidad como ejes</li> <li>• Carácter económico de la visión de la aviación</li> </ul>		
<b>OBJETIVOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento del desarrollo técnico y normativo de la navegación aérea</li> <li>• Planificación e impulso del transporte aéreo internacional</li> </ul>		
<b>RELACIÓN COHERENTE ENTRE AMBOS</b>		X	

<sup>16</sup> Párrafo 2º del Preámbulo de l Convenio sobre la Aviación Civil Internacional

<sup>17</sup> Fuente: elaboración propia

## B. El principio de legalidad

La estructuración de los diferentes elementos del principio de legalidad (ver tabla 12.2) de la OACI se inicia, como en el resto de estudios de caso planteados, con un repaso a la naturaleza jurídica de la autoridad de la institución.

### 1. La base jurídica

La OACI nace en abril de 1947 tras el proceso de ratificación del Convenio sobre Aviación Civil Internacional al lograr el acuerdo del mínimo establecido en 26 Estados. Ese mismo año, la OACI se convierte en un organismo especializado de las Naciones Unidas<sup>18</sup>. El Convenio otorga la capacidad jurídica necesaria para la realización de sus funciones a la OACI en el artículo 47 del mismo, respetando, al tiempo la soberanía nacional. De esta forma, las acciones que realiza la institución tienen la base jurídica necesaria, un instrumento que le otorga las competencias y los procedimientos pertinentes.

La estructura interna de la OACI mantiene semejanzas con otras Organizaciones internacionales estudiadas, ya que se compone fundamentalmente de tres órganos, la Asamblea, el Consejo y la Secretaría General.

La Asamblea es el órgano deliberante supremo. Cada Estado dispone de un voto y las decisiones se toman por mayoría, salvo las enmiendas al convenio que requieren de dos tercios. La Asamblea se reúne cada tres años de forma ordinaria y tiene poderes de información, recomendación, preparación de Convenciones y de sanción. Asimismo, prepara el presupuesto y dicta su propio reglamento de funcionamiento interno<sup>19</sup>. La Asamblea es, en definitiva, el órgano soberano<sup>20</sup> de la organización.

El Consejo es el órgano permanente, deliberante y ejecutivo de la Organización de la Aviación Civil Internacional. Está compuesto por 36 personas<sup>21</sup> elegidas entre los Estados miembros en función de criterios

<sup>18</sup> M. Díez de Velasco, *op. cit.*, p. 377.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 378.

<sup>20</sup> H.S. Schraeper, *op. cit.*, p.70.

<sup>21</sup> Tras la última modificación del art. 50.a del Convenio dado que, en otros periodos, el Consejo tenía una dimensión más reducida.

tecnológicos, de infraestructura, geográficas y de importancia en materia de transporte. Estos criterios sirven para representar de manera equitativa a las tres categorías, a saber, los Estados de máxima importancia en el transporte aéreo; aquellos que contribuyen a dotar de instalaciones y servicios aeroportuarios para la navegación civil internacional; y aquellos que representan las principales regiones del mundo.<sup>22</sup> Sus funciones son fundamentalmente labores de información, recomendación, reglamentación y de arbitraje<sup>23</sup>.

La Secretaría General, elegida por un periodo de cinco años, está dividida en varias direcciones y subdirecciones.<sup>24</sup> Curiosamente, el Convenio de Chicago y, concretamente, la parte segunda del mismo que desarrolla la estructura de la organización, no incluye un apartado referido a la Secretaría General. Al contrario, las referencias a este importante órgano de gobierno son siempre indirectas, siendo la de mayor relevancia la situada en el art.54.h<sup>25</sup> que estipula que el Secretario General será nombrado por el Consejo, siendo aquel “funcionario ejecutivo principal” de la organización. De la misma manera, el Capítulo XI de la Convenio, dedicado a personal, indica la independencia de todo el personal, incluida la persona que ocupe la Secretaría General con respecto a cualquier Estado miembro y para el ejercicio de sus funciones, labores éstas no enumeradas por la Convenio.

Respecto a las cuestiones básicamente técnicas la organización dispone de un órgano auxiliar, la Comisión de Aeronavegación, regulada en el Capítulo X de la Convenio de Chicago y compuesta por diecinueve miembros<sup>26</sup> elegidos a título personal en su calidad de expertos independientes en las diferentes especialidades requeridas<sup>27</sup>. La comisión es la competente para promulgar las especificaciones técnicas. La OACI tiene además diferentes Oficinas Regionales a lo largo del mundo<sup>28</sup>, si bien estas no están recogidas en el Convenio de Chicago.

---

<sup>22</sup> H.S. Schraeper, *op. cit.*, p.71.

<sup>23</sup> M. Díez de Velasco, *op. cit.*, 379

<sup>24</sup> *Ibidem*

<sup>25</sup> El art. 54 del Convenio de Chicago enumera las funciones de la OACI.

<sup>26</sup> M. Díez de Velasco, *op. cit.*, 379.

<sup>27</sup> OACI, *La création d'une norme de l'OACI*, <http://www.icao.int/icao/fr/anb/mais/frindex.html>, (mayo 2010)

<sup>28</sup> Actualmente, existen siete Oficinas Regionales: África Occidental y Central; África Oriental y Meridional; Europa y Atlántico Septentrional; Asia y Pacífico; Oriente Medio; Norteamérica, Centroamérica y Caribe; y Sudamérica. Ver: OACI, *Bureaux régionaux*, [http://www.icao.int/icao/fr/m\\_rao\\_f.html](http://www.icao.int/icao/fr/m_rao_f.html) y M. Díez de Velasco, *op. cit.*, 379.

## 2. La capacidad normativa

Respecto a las normas emanadas de la OACI, su función es preparar y emitir procedimientos y sistemas universalmente reconocidos bajo el nombre de SARP, del inglés, *Standards and Recommended Practices*<sup>29</sup>. Las SARP “concernen todos los aspectos técnicos y operativos de la aviación civil internacional, como la seguridad, las licencias de personal, la explotación de aeronaves, los aeródromos, los servicios de circulación aérea, las investigaciones de accidentes, las cuestiones medioambientales”<sup>30</sup>. La OACI es, por tanto, la sede donde las normas reguladoras de la aviación civil internacional son presentadas, estudiadas, debatidas y aprobadas.

Dentro de la normativa emanada de la OACI, ya se ha avanzado aquí que las SARP son el instrumento jurídico fundamental. Las SARP son normas y prácticas recomendadas si se utiliza una traducción literal. Sin embargo, las normas y las prácticas son sustancialmente diferentes puesto que las normas son de obligado cumplimiento para los Estados contratantes, mientras que de las prácticas se aconseja su implantación. La no conformidad con las normas exige una comunicación a la OACI. Además de las SARP, otro tipo de normativa básica de la OACI son las PANS (del inglés, *Procedures for Air Navigation Services*), prácticas de comportamiento muy detalladas frente a la generalidad de las SARP y que frecuentemente son un desarrollo de aquéllas. Las PANS no son obligatorias aunque se invita a los Estados a publicar su posible disconformidad.<sup>31</sup>

Por último, es preciso citar los anexos al convenio, reglas también de obligado cumplimiento aprobadas por el Consejo (art 54. 1) con una mayoría de dos tercios. El Anexo aprobado entrará en vigor a los tres meses de su aprobación salvo desaprobación mayoritaria por los Estados (art. 90. a). Los anexos son una herramienta de excepcional utilidad para la práctica y buen funcionamiento de la navegación aérea y se refieren tanto a cuestiones más técnicas como las cartas aeronáuticas (Anexo 4) y telecomunicaciones aeronáuticas (Anexo 10) como a protección del medio ambiente (Anexo 16) y cuestiones de seguridad (Anexo 17).<sup>32</sup>

<sup>29</sup>OACI, *La création...*, <http://www.icao.int/icao/fr/anb/mais/frindex.html>, (mayo 2010)

<sup>30</sup> *Ibidem*

<sup>31</sup> *Ibidem*

<sup>32</sup> OACI, *Anexos 1 a 18. Dossier*, en Convenio de la Aviación Civil Internacional, , [http://www.icao.int/icao/net/anx/spanish/info/annexes\\_booklet\\_es.pdf](http://www.icao.int/icao/net/anx/spanish/info/annexes_booklet_es.pdf), (agosto 2010)

Tabla 12.2: EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA OACI<sup>33</sup>

	SI	NO	ENUMERACIÓN/ METODO
BASE JURÍDICA			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio de Chicago</li> </ul>
CAPACIDAD NORMATIVA VINCULANTE	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>• SARP, en concreto las normas</li> <li>• Anexos al Convenio de Chicago</li> </ul>
CAPACIDAD NORMATIVA RECOMENDACIÓN	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>• SARP, en concreto las prácticas PANS</li> </ul>
PROCEDIMIENTO ADOPCION DECISIONES			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basado en cooperación, consenso, conformidad y compromiso.</li> </ul>
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO INTERNO		x	
MEDIOS SOLUCIÓN DIFERENCIAS			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resueltas por el Consejo y ocupándose la CIJ o un tribunal de arbitraje de los recursos</li> </ul>
MECANISMOS APERTURA SOC. CIVIL			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación informal, no regulada, de actores privados en reuniones y conferencias.</li> </ul>

### 3. El procedimiento de adopción de decisiones

El procedimiento de elaboración de normas es un proceso lento, pudiendo proponerlas el Consejo, los Estados contratantes u otras Organizaciones Internacionales. El éxito del mismo descansa en cuatro términos: “cooperación, consenso, conformidad y compromiso. Cooperación para formular las SARP, consenso para aprobarlas, conformidad sobre su aplicación y compromiso de adhesión a este proceso continuo”<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Fuente: elaboración propia

<sup>34</sup> OACI, *La création...*, op. cit.

#### 4. Los medios de solución de diferencias

Por lo que respecta a las controversias entre Estados sobre la interpretación de alguna disposición del Convenio, el art 84 regula que ésta será resuelta por el Consejo y en caso de persistir en el desacuerdo, hará uso del arbitraje regulado en el art. 85 o la Corte Internacional de Justicia.<sup>35</sup>

#### 5. La participación de la sociedad civil

En cuanto a la participación de la sociedad civil en la OACI, nada hay previsto en este sentido en la Convenio de Chicago, si bien esto no obsta a una cierta colaboración. En efecto, en opinión de Bennet, en el campo del transporte aéreo, gobiernos, asociaciones y Organizaciones internacionales están implicados en una serie de interacciones. Las normas las imponen obviamente la OACI y los gobiernos, cada uno en el ejercicio de sus respectivas competencias, si bien son los actores privados (compañías, trabajadores, etc.) quienes las soportan y, por tanto, juegan o intentan jugar un rol en su determinación y concreción.<sup>36</sup> De hecho, algunos grupos privados participan en reuniones, conferencias o grupos de trabajo de la OACI u organizados por esta por lo que se puede decir que existe una participación no regulada. Es también necesario resaltar que estos grupos no necesariamente responden a la definición que aquí se ha usado de sociedad civil por tener intereses particulares. Bajo esta perspectiva, es de suponer que estos actores, por tanto, tengan también una percepción, una opinión, sobre la legitimidad de la propia Organización internacional.

#### C. La efectividad

La capacidad de la OACI para ejercer sus funciones es muy amplia. Por una parte, parece existir un consenso básico respecto a la importancia de una regulación universal de la aviación civil y el transporte aéreo. Por otra parte, la manera en la que se desarrolla el proceso negociador de normas facilita un alto grado de efectividad en las mismas.

<sup>35</sup> Capítulo XVIII del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

<sup>36</sup> A.L. Bennet, *International Organizations. Principles and Issues*, New Jersey, Prentice Hall, 1995, p. 273.

Una de las cualidades que definen la efectividad de la acción de una institución es el control del cumplimiento y la correlativa sanción en caso de incumplimiento. En este sentido, la obligatoriedad de las disposiciones de la OACI se sustancia como consecuencia de los procesos de solución de controversias y sus recursos. Así, las decisiones de los tribunales de arbitraje y de la Corte Internacional de Justicia respecto a estos procedimientos son firmes y vinculantes pudiendo la Asamblea suspender el derecho de voto al Estado que incumpla sus decisiones.<sup>37</sup>

Tabla 12.3: LA EFECTIVIDAD DE LA OACI<sup>38</sup>

	MÉTODO/ DESCRIPCIÓN
MEDIOS DISPONIBLES	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procedimiento de adopción de decisiones y normativa</li> </ul>
SUPERVISIÓN CUMPLIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corresponde al Consejo por una controversia entre dos Estados</li> </ul>
CONSECUENCIAS INCUMPLIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suspensión del derecho de voto</li> </ul>

## II. ANALISIS DE LA DIMENSIÓN SUBJETIVA DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA OACI

### A. La percepción estatal

Como se ha dicho ya, un elemento característico de las Organizaciones internacionales de carácter técnico es su falta de presencia social, entendida como una invisibilidad de cara a la ciudadanía y una falta de protagonismo en los discursos de los representantes políticos nacionales. En este sentido, nada se ha encontrado en esta investigación en las declaraciones oficiales de Jefes de Estado, Primeros Ministros o ministros encargados de la aviación civil entre las fuentes consultadas en Brasil, India y Sudáfrica en relación con el suceso provocado por el volcán Eyjafjalla. Y,

<sup>37</sup> Art. 88 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

<sup>38</sup> Fuente: elaboración propia

sin embargo, éste es el modelo de discurso que permite desarrollar el esquema metodológico expuesto en el capítulo 6 cuando se hacía referencia a los modelos intertextuales seleccionados para la investigación y, se optaba por el modelo 1 referido a comunicaciones oficiales del Estado.<sup>39</sup> En este sentido, se han consultado los documentos y posicionamientos oficiales comprendidos entre el 15 de abril (fecha en la que empiezan a cerrarse aeropuertos en Europa) y el 15 de mayo de 2010 entendiéndose que es en este plazo en el que hay más probabilidades de encontrar referencias a la crisis aérea en Europa. Concretamente, se han recorrido los pronunciamientos del Ministerio de Aviación Civil Indio<sup>40</sup> así como las declaraciones públicas de su Primer Ministro, Mammohan Singh<sup>41</sup>. Por lo que respecta a Brasil, se han estudiado los pronunciamientos públicos del país americano, tanto los de la Agencia Nacional de la Aviación Civil<sup>42</sup> como los del Presidente de la República, Luis Inácio da Silva<sup>43</sup>, sin obtener ninguna mención al evento estudiado. Por último, en el caso de Sudáfrica, se ha buscado el pronunciamiento público tanto del Presidente de la República de Sudáfrica<sup>44</sup>, Jacob Zuma, como de la Autoridad Sudafricana de Aviación Civil<sup>45</sup> sin lograr resultados. De esta forma, y respecto a los sujetos estatales que están siendo observados en esta investigación, únicamente es posible repasar la percepción de dos de ellos, Francia y Estados Unidos, tal vez porque se vieron afectados con mayor virulencia por el cierre del espacio aéreo.

### 1. Estados Unidos

Poco afectado, al menos de forma directa, por la crisis en el espacio europeo, las declaraciones públicas de los representantes gubernamentales de Estados Unidos se reducen a una. En efecto, no se han encontrado referencias a la crisis, las razones o la gestión de la misma en altos representantes estatales. La Administración Federal de Aviación (FAA con

<sup>39</sup> L. Hansen, *Security as practice. Discourse Analysis and the Bosnian war*, Oxoon, Routledge, 2006 p. 64.

<sup>40</sup> Ministerio de Aviación Civil del Gobierno de India, <http://civilaviation.nic.in/>, (mayo 2010)

<sup>41</sup> Página oficial del Primer Ministro de India, <http://pmindia.nic.in/>, (mayo 2010).

<sup>42</sup> Agencia Nacional de la Aviación Civil de Brasil, <http://www.anac.gov.br/>, (mayo 2010).

<sup>43</sup> Página oficial de la Presidencia de la República de Brasil, <http://www.presidencia.gov.br/>, (mayo 2010).

<sup>44</sup> Página oficial de la Presidencia de la República de Sudáfrica, <http://www.thepresidency.gov.za/index.asp>, (mayo 2010).

<sup>45</sup> Autoridad Sudafricana de Aviación Civil, <http://www.caa.co.za/>, (mayo 2010).

sus siglas en inglés) del gobierno estadounidense emitió un único comunicado sobre la cuestión el 19 de abril de 2010, cuando se empezaban a abrir algunos aeropuertos.

Las autoridades estadounidenses competentes en la materia “apoyan la decisión de la Comisión Europea de reanudar el tráfico aéreo en algunas partes de Europa...vuelta a la operaciones que debe ser cuidadosa, gradual y dependiente del trazado que siga la nube de cenizas volcánica”<sup>46</sup>. De esta forma, el gobierno estadounidense no parece cuestionar la corrección de las medidas tomadas anteriormente ya que sugiere que la reapertura esté condicionada a la retirada de la nube.

Más allá de esta manifestación de apoyo, Aviación Civil de Estados Unidos simplemente ofrece su colaboración a los gobiernos europeos. De esta forma, y pese a no hacer mención a la OACI en su comunicado, sí parece relevante el hecho de que apoye el fondo de las medidas adoptadas en Europa ya que, en la base, están fundadas sobre recomendaciones de la Organización internacional.

Por lo que respecta a los criterios objetivos, se puede decir que EE.UU. apoya tanto el procedimiento elegido como el resultado, el principio de precaución y seguridad, si bien todo ello de forma moderada y sin ninguna alusión a la OACI. Forzando un poco la interpretación, se podría afirmar que parece que el gobierno estadounidense otorga una legitimidad moderada a esta institución, no por la existencia de críticas sino por el silencio respecto a la misma.

## 2. Francia

Gravemente afectada por el cierre del espacio aéreo, las autoridades galas han realizado un gran número de intervenciones públicas con el fin de informar a la ciudadanía del estado de los aeropuertos y las posibles alternativas.<sup>47</sup> Sin embargo, y por lo que respecta al fondo del asunto, las declaraciones al respecto han sido de menor importancia, con intervenciones centradas en el mantenimiento de la prudencia. En palabras del Secretario

---

<sup>46</sup> FAA, *Declaración pública*, 19 de abril de 2010, [http://www.faa.gov/news/press\\_releases/news\\_story.cfm?newsId=11333](http://www.faa.gov/news/press_releases/news_story.cfm?newsId=11333), (mayo 2010).

<sup>47</sup> Comunicaciones diarias, incluso varias a lo largo de un día, se sucedieron para informar del estado del espacio aéreo francés. Ejemplo: Comunicación del 16 de abril de 2010, [http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id\\_article=15559](http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=15559), (mayo 2010).

de Estado francés de Transportes, Dominique Bussereau, “se trata de que las cosas arranquen de nuevo cuanto antes pero en aplicación del principio de seguridad”<sup>48</sup>.

Sin embargo, es posible detectar tras esta crisis cierta sensación de irrelevancia o falta de reflejos por lo que se refiere a la OACI, precisamente por ser de esta institución de donde surgió el aviso que indicó a Eurocontrol las medidas a tomar. En efecto, el resumen del gobierno francés de la reunión del Consejo de Ministros de Transporte de la Unión Europea celebrado el 4 de mayo para tratar la gestión y las consecuencias de la crisis provocada por el volcán islandés, indica un acuerdo para, entre otras cosas, “establecer lo más rápidamente posible una lista de parámetros que condicionen la apertura o cierre de los espacios aéreos manteniéndose, en el intervalo, la utilización del método de Eurocontrol; así como encargar a la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA) el inicio de los estudios en profundidad sobre el impacto de ceniza volcánica sobre las aeronaves”<sup>49</sup>.

De esta forma, se encarga a Eurocontrol y la AESA, organismos del ámbito europeo, una labor que entra directamente dentro de las funciones de la OACI, por lo que es posible dilucidar que esta crisis ha supuesto una cierta merma en la percepción que los Estados europeos tienen la legitimidad social de la OACI. Concretamente, ha afectado a su percepción sobre la efectividad de la misma, al no haber cumplido ágilmente su labor de prevenir un suceso de este tipo y, fundamentalmente, respecto a los objetivos de la misma, transferidos parcialmente a otras organizaciones<sup>50</sup>. En este mismo sentido insistió Bussereau en un comunicado del 17 de mayo, cuando afirmó que había dado ordenes a la Dirección General de la Aviación Civil para que continuase sus contactos con la EASA y Eurocontrol con el fin de adoptar una posición común sobre la base de la verificación de la ausencia de peligro de las cenizas sobre los vuelos.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> D. Bussereau, declaraciones recogidas en « Nuage de cendres: Les infos de lundi en direct », *ParisMatch.com*, 19 de abril de 2010, <http://www.parismatch.com/Actu-Match/Monde/Actu/Nuage-de-cendres-Les-infos-de-lundi-en-direct-180233/>, (mayo 2010).

<sup>49</sup> Secretaría de Estado de Transporte, *Comunicado de prensa*, 4 de mayo de 2010, [http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id\\_article=15849](http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=15849), (mayo 2010).

<sup>50</sup> Sin que esta decisión suponga descartar una futura colaboración entre la AESA y las conclusiones técnicas que logre, y la OACI.

<sup>51</sup> Secretaría de Estado de Transporte, *Comunicado de prensa*, 17 de mayo de 2010, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-traffic-aerien-perturbe-par-l.html>, (mayo 2010).

Evidentemente, no es posible concluir de estos datos una percepción negativa de Francia u otros Estados europeos en relación a la legitimidad social de la OACI. Sin embargo, el hecho de que en ninguno de los comunicados, ruedas de prensa y declaraciones de los representantes gubernamentales franceses se haga referencia a la institución, si denota una cierta invisibilidad.

### *B. La percepción de la sociedad civil global*

La percepción de la sociedad civil global, tal y como quedó definida en el Capítulo 5, respecto a la OACI es, tras un estudio con los mismos elementos que los realizados en los otros estudios de caso de esta investigación, prácticamente inexistente. Las organizaciones sociales, ONGs, movimientos ciudadanos, feministas y sindicales no han participado en este debate. De nuevo, la OACI resulta prácticamente invisible para la ciudadanía pese a estar en el centro de un asunto de extrema importancia.

Fuera de la categoría de sociedad civil o en el límite, pero partícipes del debate público que se produjo, es posible encontrar a diferentes actores que sí manifiestan sus sensaciones, de una u otra manera, trasladando parte del mensaje a la opinión pública. Sin embargo, si bien se van a incluir la principales referencias discursivas sobre la cuestión, es necesario subrayar de nuevo que la capacidad de la sociedad civil para representar a la ciudadanía, para marcar agenda social y, en definitiva, para ayudar en la construcción de la percepción ciudadana de legitimidad de una institución, no la tienen los agentes y empresas privadas. Así, se va a proceder al estudio de las manifestaciones de las aerolíneas para una mejor comprensión del debate que se siguió si bien sus conclusiones no marcan la percepción social de la legitimidad de la OACI. De la misma forma, se estudiarán los discursos de sindicatos de pilotos y fundaciones relacionadas con la aviación civil, grupos en el límite de la definición de sociedad civil por su carácter particular, pero cuyas manifestaciones sí son relevantes.

#### 1. Aerolíneas

La posición de las aerolíneas, representada por la International Air Transport Association (IATA), implica el posicionamiento del sector privado y empresarial gravemente preocupado por las pérdidas que supone el cierre

de los espacios aéreos en Europa, cifradas en 1,7 billones de euros en los primeros seis días de la crisis<sup>52</sup>.

La IATA refleja, a lo largo de toda la crisis y aún después, un posicionamiento muy crítico con la gestión de la crisis por parte de las autoridades nacionales: “Expresamos nuestra insatisfacción por cómo los gobiernos han gestionado esta crisis sin evaluación de riesgos, sin consultas, sin coordinación y sin liderazgo... los gobiernos no han asumido su responsabilidad de adoptar decisiones basadas en hechos”<sup>53</sup>. Como se ve, la asociación de aerolíneas no compartió la decisión de cerrar el espacio aéreo y pese a sus repetidas alusiones a que “su prioridad es la seguridad”<sup>54</sup> todos sus discursos van encaminados a la rápida reapertura de los aeropuertos.

La IATA mantiene un doble discurso en referencia a la OACI. Por una parte, desesperada por la libertad con la que las autoridades nacionales pueden cerrar sus propios espacios aéreos, clama por que “la OACI, la agencia especializada de las Naciones Unidas, defina la responsabilidad de los gobiernos por las decisiones de abrir o cerrar los aires”<sup>55</sup> ya que, si bien la institución “orienta la diseminación de la información, carece de un procedimiento de apertura o cierre de los espacios aéreos. Cerrar el espacio aéreo debe ser responsabilidad de los reguladores nacionales con el soporte de los proveedores del servicio de navegación aérea”<sup>56</sup>, es decir, los agentes privados. Sin esconder su verdaderas razones, el Director General de la IATA critica que las decisiones “hayan sido tomadas sin la adecuada consulta a los operadores, las aerolíneas” y reclama que: “creemos que la OACI podría asimismo definir qué autoridad está al cargo para cerrar el espacio aéreo”<sup>57</sup>. Así, es posible afirmar que la IATA reclama de la OACI una mayor claridad en el procedimiento, siempre que esto implique menor libertad a los gobiernos para adoptar decisiones unilaterales y sin el consenso del sector privado.

---

<sup>52</sup> IATA, *nota de prensa*, 21 abril 2001, <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2010-04-21-01.aspx>, (mayo 2010).

<sup>53</sup> IATA, *Comunicado de prensa*, 19 abril 2010, <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2010-04-19-01.aspx>, (mayo 2010).

<sup>54</sup> *Ibidem*

<sup>55</sup> *Ibidem*

<sup>56</sup> G. Bisignani, *Desayuno informativo*, 19 abril 2010, Paris, <http://www.iata.org/pressroom/speeches/Pages/2010-04-19.aspx>, (mayo 2010).

<sup>57</sup> IATA, “IATA calls for better response”, *Montreal Gazette*, 20 abril 2010, <http://www.montrealgazette.com/business/IATA+calls+better+response/2927845/story.html>, (mayo 2010).

Con referencia a la doble postura que tiene la IATA con la OACI, se ha visto cómo se gira hacia ella con el objetivo de limitar las competencias estatales respecto a los espacios aéreos. Sin embargo, la IATA no comparte la idea de peligrosidad de las cenizas volcánicas para los aviones y critica que la alarma, originada en la OACI, no está justificada. Así, Bisignani dijo: “He solicitado también al Consejo de la OACI que agilizara un certificado sobre a qué niveles de concentración de ceniza puede un aparato volar en seguridad. Hoy en día no existen standards o medidas sobre el nivel de concentración de partículas de ceniza seguros para volar”<sup>58</sup>. De esta afirmación se desprende la crítica principal, la falta de datos seguros, fiables, que habrían evitado la situación (de confirmarse la afirmación de las aerolíneas de que el peligro no es tan grande), datos que debería ofrecer la OACI. En este sentido afirman que: “esperamos que la OACI intente desarrollar standards de concentración de ceniza...” para posteriormente subrayar la confianza en la institución: “llamamos a la información científica, empezando por las industria de motores y aviones, pero la OACI es el órgano mundial perfecto dirigir esta cuestión”<sup>59</sup>. De esta forma, si bien las críticas se mantienen, el interés de la IATA actualmente parece centrado en lograr rápidamente unas normas globales menos protectoras: “la IATA está actualmente trabajando con la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) para aplicar las lecciones aprendidas de este suceso, mejorar los standards globales y las buenas prácticas”<sup>60</sup>.

## 2. Los pilotos y los expertos

Si bien no se han encontrado declaraciones ni posicionamientos públicos por parte de los sindicatos tradicionales, ni en el caso de la Confederación Sindical Internacional<sup>61</sup> ni, lo que es aún más sorprendente, en el de la Confederación Europea de Sindicatos<sup>62</sup>, se han estudiado los posicionamientos del colectivo de trabajadores afectados por la cuestión, fundamentalmente, los pilotos. La categorización de este colectivo como parte de la sociedad civil no presenta excesivos problemas al ser

<sup>58</sup> G. Bisignani, *Desayuno informativo...*, *op. cit.*

<sup>59</sup> IATA, “IATA calls...”, *op. cit.*

<sup>60</sup> IATA, *nota de prensa*, 27 abril 2010, <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2010-04-27-01.aspx>, (mayo 2010).

<sup>61</sup> CSI, <http://www.ituc-csi.org/-home-.html?lang=es>, (mayo 2010).

<sup>62</sup> CES, <http://www.etuc.org/fr>, (mayo 2010).

representantes de trabajadores, si bien no son sindicatos de clase sino sectoriales. De esta manera se han estudiado los posicionamientos de éstos en referencia al cierre del espacio aéreo europeo a consecuencia de la nube de cenizas expulsada del volcán Eyjafjalla.

Así, la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Aerolíneas (IFALPA) manifestó, en un comunicado público el 20 de abril, que frente a las presiones para abrir rápidamente los cielos europeos, era la seguridad la que debía primar. De esta manera, argumentaron que el cierre fue correcto ya que “las evidencias históricas de las cenizas volcánicas en los aviones demuestran que este material representa una seria amenaza para volar en condiciones seguras... así, mientras no esté certificado que los aviones pueden volar con ceniza volcánica la línea de “tolerancia cero” debe ser mantenida en las áreas donde existan concentraciones de ceniza”<sup>63</sup> De esta forma, la IFALPA mantuvo el apoyo tanto a la decisión de cerrar los espacios aéreos como a la indicación técnica, que proviene de la OACI, de evitar a toda costa el contacto de los aparatos aéreos con la ceniza volcánica. Por otra parte, la IFALPA subrayó que: “cualquier vuelta a las operaciones de vuelo en Europa es posible siempre que esta decisión se tome sobre la base de la seguridad y no de la economía”<sup>64</sup> contestando, de una forma evidente, a las presiones de las aerolíneas.

El mayor sindicato de pilotos del mundo, la Air Line Pilots Association (ALPA), subrayó por su parte, en una comparecencia de su vicepresidenta de seguridad, Linda Orlady, ante el Congreso estadounidense, que “la reciente erupción islandesa ha demostrado una falta de estandarización entre los diferentes pronósticos útiles para las tripulaciones de los vuelos”<sup>65</sup>, si bien “los daños al aparato y los potenciales riesgos para el pasaje y la tripulación han sido bien documentados”<sup>66</sup>. De esta forma, la ALPA crítica la falta de datos claros sobre en qué condiciones es posible volar y la confusión que esto provoca, esperando una decisión técnica por parte de las autoridades políticas mientras que, por lo tanto, no parecen considerar desafortunado el cierre de los espacios aéreos en Europa.

<sup>63</sup>IFALPA, *nota de prensa*, 20 de abril, <http://www.ifalpa.org/downloads/Level1/Press%20&%20Media/2010/11PRL01%20-%20return%20to%20flight%20operations%20in%20the%20wake%20of%20the%20eruption%20of%20Mt%20Eyjafjallaj%C3%B6kull.pdf> (mayo 2010).

<sup>64</sup> *Ibidem*

<sup>65</sup> ALPA, *nota de prensa*, 6 de mayo 2010, [http://www.alpa.org/portals/alpa/pressroom/pressreleases/2010/5-6-10\\_10.010.htm](http://www.alpa.org/portals/alpa/pressroom/pressreleases/2010/5-6-10_10.010.htm) (mayo 2010).

<sup>66</sup> *Ibidem*

Por lo que respecta a expertos, más o menos independientes, se han de destacar las referencias realizadas por la Flight Safety Foundation, organización internacional sin ánimo de lucro que pretende la mejora de la seguridad aérea mediante la investigación, las publicaciones, la educación etc.<sup>67</sup> La FSF disfruta de un gran predicamento en cuestiones aéreas a juzgar por la frecuencia en la que ha logrado que su voz se oiga, y en consecuencia influya, a lo largo de esta crisis. Sin otorgarle una importancia mayor de la debida, resultan muy interesantes las conclusiones a las que llega. En primer lugar, los portavoces de la FSF respaldan claramente la decisión de cerrar la práctica totalidad del espacio aéreo europeo debido a la nube volcánica ya que “creemos firmemente que si esta decisión no se hubiese tomado muy rápidamente, podríamos haber perdido uno o varios aviones sobre el Atlántico Norte”<sup>68</sup>. Sin embargo, sus críticas fueron bastante serias en relación con la carencia de estudios técnicos fiables al denunciar la “falta de orientaciones e informaciones fiables sobre qué cantidad de ceniza pueden soportar sin daños los motores y otros equipamientos”<sup>69</sup> y afirmaron que debe aún probarse que es posible soportar en vuelo una cantidad mínima de ceniza.<sup>70</sup>

En definitiva, los sectores más próximos a lo que aquí se denomina sociedad civil transnacional apoyan claramente tanto los procedimientos adoptados para cerrar el espacio aéreo, iniciados con las advertencias de la OACI respecto a la peligrosidad de la nube; como la eficacia de la medida de cierre, que cumple con los objetivos de la institución, promover la seguridad de vuelo en la navegación<sup>71</sup>; y en definitiva, con los principios y objetivos de la institución. Sin embargo, habida cuenta que en sus discursos públicos apoyan el trabajo de la OACI pero sin nombrarla, sería preciso rebajar el nivel de apoyo a la misma.

<sup>67</sup> FSF, <http://flightsafety.org/about-the-foundation>, (mayo 2010).

<sup>68</sup> FSF, “Volcanic ash: was air travel ban necessary?”, *Channel 4*, Declaraciones de William R. Voss presidente de FSF, 20 abril de 2010, <http://www.channel4.com/news/articles/uk/volcanic+ash+was+air+travel+ban+necessary/3620302>, (mayo 2010).

<sup>69</sup> FSF, 19 abril 2010, <http://www.forexyard.com/en/news/airline-shares-down-on-ash-cloud-flight-disruption-2010-04-19T211906Z-UPDATE-2-US>, (mayo 2010).

<sup>70</sup> IATA, “IATA calls...”, *op. cit.*

<sup>71</sup> Art. 44. h del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

### III. CONCLUSIONES PROVISIONALES

El estudio realizado de la legitimidad social de la Organización de la Aviación Civil Internacional ofrece unas conclusiones muy relevantes para el objeto de esta serie de estudios de caso. En efecto, este caso supone la comprobación final del recorrido de la noción de legitimidad social de las Organizaciones internacionales, es decir, el examen de la capacidad de este concepto para estudiar los diferentes tipos de instituciones internacionales.

De esta manera, la noción de legitimidad social de las Organizaciones internacionales, entendida como la percepción subjetiva sobre el cumplimiento de unos criterios objetivos en el desarrollo de su labor, supone la justificación de la autoridad de la institución por parte de los sujetos miembros de la comunidad política que se estructura a su alrededor. Este planteamiento, que se ha demostrado válido en los anteriores estudios de caso para Organizaciones internacionales de carácter más político que la OACI, tiene un rendimiento bastante más limitado, a la vista de los resultados aquí obtenidos, para una institución de carácter universal y finalidad mayoritariamente técnica y de cooperación tecnológica.<sup>72</sup>

Efectivamente, tal y como se ha podido comprobar, tras la enumeración de los criterios objetivos de la organización, se ha seleccionado, para concretar el marco temporal del estudio, un evento reciente de gran relevancia social e informativa. Aún así, no se ha logrado la obtención de un número suficiente de discursos útiles para el estudio de tres de los Estados con los que se está trabajando, Brasil, India y Sudáfrica. El esquema metodológico no precisa de la participación en debates públicos de todos los Estados estudiados si bien, un porcentaje como este, debilita una posible conclusión útil sobre la percepción estatal. Más aún, el hecho de que los discursos analizados de Francia y Estados Unidos claramente no tengan una gran relevancia respecto al tema de estudio, complica aún más la labor de conclusión sobre la percepción estatal.

De esta manera, es posible decir que se intuye una cierta decepción estatal para con la OACI por no haber ofrecido, antes de la erupción del volcán, datos definitivos sobre la peligrosidad de las cenizas. Sin embargo, esta conclusión no deja de ser una intuición, no tiene la suficiente entidad

---

<sup>72</sup> M. Díez de Velasco, "Las Organizaciones internacionales universales de fines específicos" en M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 14ª ed., 2007, p. 345.

como para marcar la conclusión definitiva sobre la legitimidad social de la OACI.

Por lo que respecta a la sociedad civil transnacional, ya ha quedado dicho que esta se muestra prácticamente inexistente en este debate. Los movimientos sociales, grandes ONGs, sindicatos y organizaciones feministas no parecen haber considerado oportuno entrar a un debate sobre una organización que posiblemente desconozcan o consideran irrelevante. Sí que ha participado en la discusión pública, e incluso la ha protagonizado, la IATA, que ha manifestado sus críticas tanto a la OACI por no disponer de datos, en su opinión, fiables, como a las autoridades nacionales. Sin embargo, al ser esta organización una representante del mundo empresarial, se ha estudiado su discurso para conocer cómo fue el debate público si bien, precisamente porque sus intereses no son los de la ciudadanía, difícilmente podría ser considerada como parte de la sociedad civil y mucho menos aún, su representante.

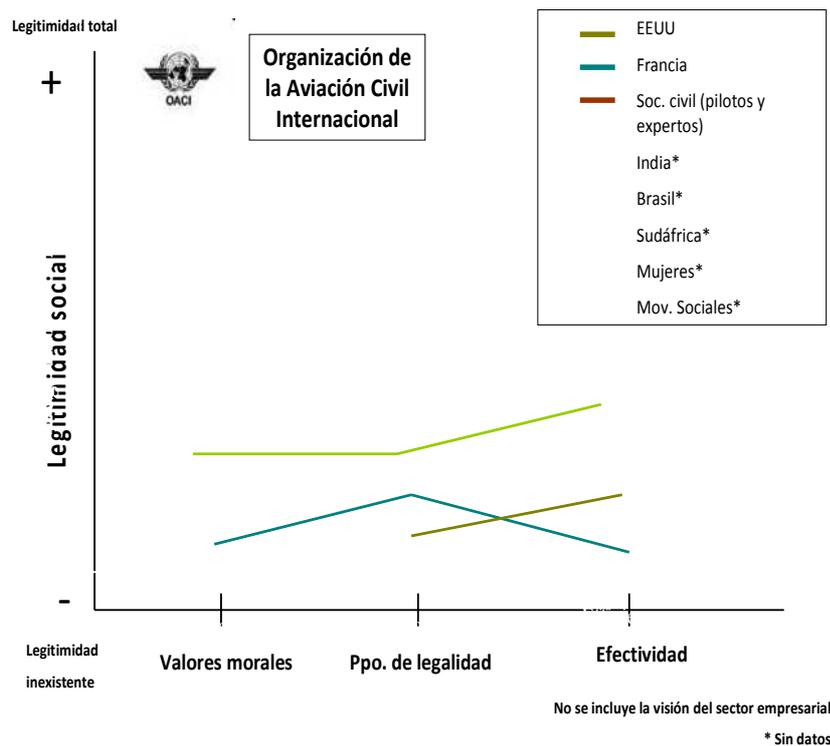
Sí es relevante la opinión de los trabajadores, en este caso pilotos, y de los técnicos independientes que, de forma muy clara, han manifestado su apoyo a las decisiones tomadas basadas en las experiencias previas. Aún así, ambos solicitan estudio técnico de mayor calidad que permita adoptar decisiones claras y rápidas.

Sin embargo, la poca relevancia de este último grupo, sin menospreciarlo, no puede sino certificar que la OACI sufre de un bajo grado de legitimidad social ya que los datos que se han obtenido no son concluyentes en sentido afirmativo (ver gráfico 12.2). Cabe suponer, por otro lado, que una cuestión de mayor importancia, con capacidad para incorporarse activamente al debate dentro de la comunidad política internacional, diese otros resultados. No quiere esto decir que sea una institución ilegítima. Al contrario, la noción de legitimidad social pretende explicar el proceso por el que los actores que padecen, que soportan la actividad normativa o factual de una institución internacional, miembros junto a esta de una comunidad política, construyen la justificación de su autoridad política. Dado que este proceso se realiza en base a los significados que se crean en los debates públicos dentro de una comunidad política dada, la OACI no dispone, en el momento estudiado, de un alto grado de este tipo de legitimidad.

Esta conclusión tiene gran relevancia. Por una parte nos indica que las Organizaciones internacionales de carácter técnico tienen dificultades

para crear a su alrededor una comunidad política que comporta valores, procedimientos y objetivos compartidos, y son consideradas por diversos actores de la sociedad internacional de una forma meramente instrumental. Por otra parte, este estudio subraya la fuerza que tiene en sí misma la noción de legitimidad social puesto que una Organización internacional que logre, por su comportamiento y discurso, un nivel elevado de legitimidad social dispondrá de un autoridad política enorme para desarrollar su actividad.

Gráfico 12.2

PRINCIPALES LÍNEAS DE PERCEPCION DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA OACI<sup>73</sup>

La noción de legitimidad social no acaba con otras formas de legitimidad. Sin embargo, la legitimidad social es la más poderosa porque aún la percepción de utilidad, compromiso de los valores y respeto a las normas de Estados y ciudadanía. De esta forma, una Organización internacional de carácter político, precisamente por lo delicado de sus

<sup>73</sup> Fuente: elaboración propia.

competencias y funciones, por lo que se espera de ella, necesita de la legitimidad social. A contrario, una organización de carácter técnico principalmente debe ser efectiva y, de no serlo, puede ser sustituida por otra institución o, de considerarse que su labor es irrelevante, es factible su disolución sin excesivos problemas.



## **CONCLUSIONES FINALES**



El nuevo papel que están jugando todos los actores de las relaciones internacionales está transformando la gobernanza internacional. La reconfiguración de todos ellos pero, fundamentalmente, la pérdida de influencia del Estado ha tenido consecuencias para todos ellos. Esta investigación pretende contribuir a la reflexión sobre este fenómeno aportando una explicación plausible sobre el grado de autoridad que ostenta el otro actor público de la sociedad internacional, las Organizaciones internacionales. Dado que la autoridad es una representación del poder de un actor y una de las fuentes de poder es, aún más en actores carentes de medios de coacción, la legitimidad de la que gozan, se ha centrado en ella el objeto de estudio. En la tesis doctoral se ha recurrido a una perspectiva holística del objeto de estudio, la legitimidad de las Organizaciones internacionales intergubernamentales. En efecto, la búsqueda del rol que les toca jugar a las OII en la sociedad internacional actual ha llevado a la comprobación de la calidad de la autoridad que ostentan. Dicha calidad, se representa en la capacidad de ser obedecidas o de generar una propensión al cumplimiento de aquellos actores receptores y destinatarios de las normas, y es lo que se ha definido como legitimidad.

#### PRIMERA

1. El estudio de los elementos definidos tradicionalmente como necesarios para legitimar una autoridad por las fuentes clásicas de la Teoría del Estado y la Filosofía Política sirven como punto de partida para la comprensión y definición de lo que la propia noción representa y para la elaboración de una noción específica para las Organizaciones internacionales intergubernamentales, la legitimidad social.

2. Las fuentes clásicas definen cuatro criterios fundamentales para la consolidación de la autoridad legítima del Estado, a saber: el respeto a la legalidad entendida como fuente de derecho y como respeto a los procedimientos; la representación de la autoridad política, estatal, como reflejo de los valores morales comunes compartidos por la comunidad; el otorgamiento al Estado de mecanismos de coacción que fuercen el cumplimiento; y por último, la necesidad de demostración de la efectividad y utilidad del entramado estatal.

3. La enumeración de estos elementos no sólo ha proporcionado al investigador una imagen concreta de lo que implica para el Estado la noción

de legitimidad. De la misma forma, se ha podido comprobar cómo estos requisitos, son en algunos casos aplicables a las Organizaciones internacionales, caso de los valores morales por ejemplo, y en otros son absolutamente ajenos a la realidad institucional de éstas, como del monopolio del uso de la fuerza. Asimismo, las aportaciones estudiadas plantean los diferentes elementos objetivos como criterios materiales de legitimación, es decir, su verificación tendría como consecuencia la consolidación de la legitimidad del actor estatal. Esta perspectiva está alejada de la noción de legitimidad social aquí defendida dado que la legitimidad se representa como una percepción subjetiva, alejada de estrictos requisitos materiales.

## SEGUNDA

1. El estudio de las nociones de legitimidad con las que se trabaja en la disciplina internacionalista demuestra que, dado que la legitimidad de una institución supone la construcción de un sentimiento de obligación de orden moral, este proceso se organiza sobre el consentimiento expreso del receptor, la coherencia entre las normas y los valores previos y la propia relación social entre los miembros del grupo, promotores y receptores. Este planteamiento de Miyaoka ha sido muy útil a la hora de elaborar la noción de legitimidad social ya que avanza los criterios de análisis subjetivo de determinados elementos por parte de los sujetos de una determinada comunidad política.

2. La definición e identificación de los sujetos legitimantes son cruciales para una efectiva y práctica utilización de la noción de legitimidad social. En este sentido, Reus Smit relaciona el ámbito de la acción política, el comportamiento al fin, con el grupo social legitimante y, de hecho, la falta de concordancia entre aquel y los objetivos del grupo derivará en una percepción de ilegitimidad. Así, el grupo social legitimante es no sólo el receptor directo de la norma sino todo aquel que delibera sobre la cuestión de la legitimidad y, en último término, es capaz de participar en la imagen social de la autoridad emisora. De esta manera, el grupo social legitimante de las acciones de las Organizaciones internacionales está formado por la comunidad política en torno a ésta y, por tanto, la legitimidad está condicionada tanto por el receptor directo de la actividad legislativa de la OIII, el Estado, como aquella indirecta que participa del debate legitimante, la ciudadanía.

3. La incorporación del ámbito ciudadano a los estudios de la legitimidad de las Organizaciones internacionales es una de las aportaciones más novedosas y sugerentes de la obra si bien, no se debe minimizar el insustituible rol del ente estatal. Como afirma Scharpf, más allá del debilitamiento estatal en la gobernanza internacional, “la legitimidad de la acción política y de la regulación jurídica en el plano internacional seguirá dependiendo de las estructuras y los procesos legitimadores del Estado-Nación”<sup>1</sup> lo que supone, como se ha visto en la definición de legitimidad social, que el Estado sigue siendo, al menos, uno de los actores legitimantes de las acciones e instituciones internacionales. Sin embargo, se ha demostrado igualmente que la ciudadanía es el objetivo último de la gobernanza global. Una ciudadanía informada es capaz de marcar la agenda internacional y, mediante la sociedad civil, presionar sobre políticas que considere inadecuadas, solicitar la implantación de medidas concretas, y dar forma a una imagen pública de los diferentes actores de las relaciones internacionales. Ambas perspectivas, la estatal y la ciudadana, han sido incorporadas a la noción de legitimidad social dado que no son, en absoluto, incompatibles.

#### TERCERA

1. La delimitación de los criterios sobre los que los actores legitimantes de una autoridad política reflexionan se completan con la visión ofrecida por el Derecho internacional. Las herramientas jurídicas en general y los procedimientos legales en particular tienen la capacidad de servir de argumentos legitimadores de instituciones con autoridad política y competencias normativas. Asimismo, sirven para cubrir, precisamente, lagunas de legitimidad por la ausencia de otros elementos que justifiquen tradicionalmente una autoridad o norma. Más allá de la influencia del respeto al procedimiento, el Derecho ofrece otras herramientas que consolidan la legitimidad de una norma y de su autor. Así, para el Derecho internacional, una norma y una institución estarán fuertemente legitimadas si la capacidad jurídica por la que actúa el órgano emisor proviene de normas y principios jurídicos vigentes y media el consentimiento del actor afectado.

---

<sup>1</sup> F.W., Scharpf, “Conceptos de legitimación más allá del Estado Nación”, *Revista Española de Ciencia Política*, nº 13, 2005, p. 43.

2. Las aportaciones del Derecho internacional a una noción actualizada de la legitimidad aplicable a las Organizaciones internacionales son muy relevantes. El estudio realizado permite comprender la función del Derecho en la consolidación de la autoridad política internacional. Y es que la legitimidad no es una cualidad jurídica sino social pero conformada, entre otras cosas, por percepciones sobre el Derecho en sí mismo, su ejercicio y su cumplimiento.

#### CUARTA

1. Los elementos aportados por los estudios citados en esta obra consolidan la noción de legitimidad social que se ha formulado aquí. Si bien las definiciones y características aportadas en aquellos capítulos no se referían directamente a las instituciones internacionales han servido para ir configurando la idea última aquí presentada. La propia particularidad de las Organizaciones internacionales ha obligado a fundar la definición de su legitimidad con aportaciones de diversas fuentes. Más aún cuando la cuestión respecto a la legitimidad de las OII no ha sido aún protagonista de grandes debates en la Academia y las aportaciones realizadas no ofrecen un cuadro teórico y metodológico generalizable.

2. No obstante, las principales investigaciones realizadas sobre la cuestión han incorporado aspectos muy interesantes. Estos trabajos reflexionan sobre la propia incorporación de la sociedad civil global a los estudios sobre legitimidad de instituciones internacionales, si bien no ofrecen una respuesta contundente. Paralelamente, estos estudios demuestran la indudable importancia del objeto de estudio. La legitimidad de las Organizaciones Internacionales se consolida como un elemento esencial para su propia supervivencia y como garantía de unas relaciones internacionales más cooperativas en tanto en cuanto, a mayor legitimidad de las OII, mayores dosis de autoridad disponen y menor conflictividad se refleja en la sociedad internacional. La legitimidad representaría, para estas visiones, la justificación de orden moral de las instituciones fundada en los valores y objetivos comunes.

3. El objetivo de esta investigación es comprobar la justificación de la autoridad de una institución para lograr el cumplimiento de sus normas. Así, la suma de los elementos autoridad y cumplimiento han llevado a la investigación a un estudio sobre la conformación del poder, básico en relaciones internacionales. La investigación parte del supuesto de que las

autoridades políticas, para ostentar el máximo poder posible y, en consecuencia, ser obedecidas, necesitan ser consideradas legítimas. Si bien la legitimidad no implica cumplimiento y existen autoridades ilegítimas con poder para imponer su voluntad, nada hay más poderoso que una institución política legítima. De esta manera, se ha estudiado cuál es el proceso de conformación de esta cualidad de la autoridad, la legitimidad, dado que ésta es fuente de poder.

#### QUINTA

1. La elaboración de una noción de legitimidad aplicable a las Organizaciones internacionales intergubernamentales ha supuesto la concreción de una visión definida del sujeto, las Organizaciones internacionales, sus características y su vida social así como de la propia definición de la idea de legitimidad.

2. En este sentido, se ha descartado la impresión de que la legitimidad sea un criterio estático y material. A contrario, la legitimidad es un reflejo de la imagen que un sujeto de una relación social, en cierto modo jerárquica, tiene de la autoridad política. Es, claro está, un significado social en tanto en cuanto se construye dentro de un grupo social y está condicionado por la percepción de la realidad del sujeto legitimante. Esta noción, fundada a partir de ideas básicas respecto de la “sociología del conocimiento” pretende analizar las impresiones que explican y justifican las conductas. Por lo tanto, la noción de legitimidad social aquí presentada descansa sobre la asunción constructivista de que las estructuras que gobiernan la realidad internacional son antes sociales que materiales.

3. Se estudian los procesos de legitimación de OII de base discursiva ya que se ha demostrado que el debate sobre la noción de legitimidad es una cuestión que es necesario abordar desde una perspectiva ideal y no material, como el impulso de cumplir obligaciones que provengan de una OII que sea considerada legítima y donde esta percepción nazca en el conocimiento común construido en la interrelación de actores. Siendo la legitimidad, en definitiva, una percepción sobre determinados criterios, esta imagen se forma en la relación de los miembros de un grupo que, en sus dinámicas relacionales, crean significados intersubjetivos que condicionan el comportamiento de todos ellos. En efecto, bajo esta perspectiva, la legitimidad implica el nacimiento de la sensación de obligación para con una autoridad y la interpretación de ésta como autoritaria o convencional con las

consecuencias resultantes en el comportamiento y en la vida del conjunto de miembros del grupo.

#### SEXTA

1. La aproximación a la noción de legitimidad depende, en último caso, de la definición de las Organizaciones internacionales. Éstas son regímenes internacionales con particularidades propias. Así, con una perspectiva más concreta que la de régimen internacional se han definido las OII como comunidades políticas globales. Esta comunidad política necesita de una pluralidad de actores, que se reconozcan mutuamente como tales y comprendan las competencias y funciones en la comunidad de cada uno de ellos.

2. La razones que impulsan a la creación de esta comunidad, los fines y valores morales, deben ser compartidos y, por esta razón precisamente, su vigencia es constantemente comprobada mediante un examen subjetivo que consolida, o no, la legitimidad. De la misma forma, la interpretación de la vida social en torno a una OII como comunidad política implica la capacidad de los actores de interiorizar una estructura, un órgano con autoridad y las normas que de ahí emanan.

#### SÉPTIMA

1. Con esta visión comunitaria de la vida social de las Organizaciones internacionales se vislumbra la noción de legitimidad social. La legitimidad social supone el reconocimiento de una autoridad por parte de los actores de una comunidad política y, por tanto, la aceptación de la capacidad de éstos de transformar las estructuras sociales en las que participan mediante un proceso de juicio de los demás actores, sus principios y valores, y los de la comunidad, en un proceso dialéctico.

2. La noción de legitimidad social surge de la percepción de los actores ligitimantes del comportamiento de la OII, y sobre los criterios que definen este: los valores morales, el principio de legalidad y la efectividad. Es una noción no material que impulsa al cumplimiento, se consolida en un proceso continuo de rendición de cuentas y se materializa mediante la capacidad de los discursos entre los actores de una relación de transformar las estructuras en las que se mueven al crear significados intersubjetivos.

## OCTAVA

1. Si los actores de la comunidad política en torno a una OII son, por una parte, los Estados miembros de la misma y, por otra parte, la ciudadanía, es evidente que es precisa la delimitación de este último ámbito. Al formarse la legitimidad social en un proceso dialéctico entre los miembros de la comunidad sobre los elementos que la formaron, el estudio y la definición de la misma no puede, para no quedar incompleto, ignorar la perspectiva ciudadana. Dado que no es posible conocer las percepciones de la ciudadanía mundial, la noción de legitimidad social utiliza las percepciones y opiniones públicas de la sociedad civil global como manera más eficaz de comprender las impresiones de la humanidad.

2. La función del Estado como agente legitimador es crucial. El Estado es el principal destinatario de la actividad de las OII y, además, es el fundador originario de éstas. Una institución considerada legítima por los Estados impulsará a éstos al cumplimiento de las normas que promulgue y, correlativamente, este cumplimiento impulsará de nuevo la idea de que la organización es legítima.

## NOVENA

1. El proceso de reconocimiento mutuo que implican las nociones de comunidad política y la propia de legitimidad social se efectúan sobre la evaluación del comportamiento de la institución. El comportamiento es reflejo del conocimiento común de lo que la propia organización representa y, de manera analítica, se ha concretado en los valores morales de la institución, el respeto al principio de legalidad y la efectividad de la organización. Los criterios que describen el comportamiento representan la actividad esperada por los actores legitimantes, aquélla que confirma el rol y la imagen previstas para adecuarse a la percepción legítima. Por tanto, las Organizaciones internacionales pasan un doble análisis de legitimidad, por parte de ambos actores, en el que el comportamiento es estudiado a la luz de los propios conocimientos previos de los actores.

2. Los valores morales se definen como la representación del ideal común de justicia por el que la cooperación interestatal es posible; el principio de legalidad, por su parte, implica el deber de respetar las normas internacionales (incluida, claro está, la normativa interna de las instituciones), un respeto de los procedimientos previstos y unas competencias basadas en la posesión del justo título para ejercerlas; en tercer

lugar, la efectividad, supone la variable del estudio que define la utilidad de la institución e implica un proceso de legitimación en términos de resultado.

3. Este examen sobre los criterios objetivos, y ésta es otra de las particularidades de la noción de legitimidad social, no implica confirmación de la efectiva realización de los mismos dado que la realidad material condiciona tal vez las percepciones de los Estados pero no las conforman. Por tanto, la impresión sobre la legitimidad social de una institución, expresada en los discursos públicos y, por tanto, con capacidad de influir en las percepciones de los demás, es una construcción social dependiente de creencias e impresiones personales variables. La noción de legitimidad social supone que la legitimidad social de una Organización internacional se consolida cuando los Estados y la sociedad civil, miembros de su comunidad política, evalúan de manera subjetiva, en un proceso dialéctico mutuamente comprendido, los elementos objetivos que unen dicha comunidad.

#### DÉCIMA

1. Los estudios de caso realizados en esta obra responden a diferentes necesidades de la investigación. Por una parte, y de forma fundamental, ponen a prueba el marco teórico y metodológico elaborados. De esta forma, ha sido posible comprobar el recorrido y alcance que ambas tienen así como sus limitaciones. En segundo lugar, se obtiene una primera impresión de la legitimidad social de las Organizaciones internacionales en general. En tercer lugar, el estudio realizado de cada una de ellas permite obtener las primeras conclusiones, concretas, del estado de la legitimidad social de cada una de ellas. En este punto, es necesario concretar estas dos últimas aportaciones para comprobar, posteriormente el rendimiento de la noción teórica y la metodología propuestas

2. Se han realizado estudios de la legitimidad social de la ONU, la OMC, la OIT y la OACI. Se han escogido estas organizaciones tanto por sus características comunes como por sus evidentes diferencias. En efecto, la voluntad de realizar un análisis comparativo entre ellas obligaba a elegir unas instituciones con características comunes. Así, todas ellas tienen un carácter universal y de cooperación tienen como miembros a los cinco Estados seleccionados para estudiar sus discursos. Respecto a las diferencias, éstas son evidentes desde el punto de vista de sus objetivos, ya que la ONU tiene fines generales y otras como la OIT o la OMC fines específicos.

También ha sido relevante la diferenciación entre organizaciones políticas y técnicas.

3. El estudio de los discursos de los actores legitimantes respecto a los elementos objetivos de las OII estudiadas implica en primer lugar, una conclusión de carácter general: la legitimidad social de las OII estudiadas, en los marcos temporales elegidos, no son equivalentes, no mantienen unas características comunes de forma completa.

4. El estudio ofrece, asimismo, alguna conclusión parcial generalizable a las OII estudiadas y, es de preveer, a otras que podrán ser analizadas posteriormente. Así, y de manera general, la percepción ciudadana de las OII es considerablemente más negativa que la de los Estados. Dado que las actividades de las OII afectan a la ciudadanía diariamente y a la conformación de su propia identidad y, aún más importante, dado que la sociedad civil tiene como uno de sus objetivos afectar a la vida institucional de las OII, a sus fines y métodos, esta percepción deslegitimadora es muy reveladora e inquietante para los responsables de las instituciones internacionales. Paralelamente, dentro de los diferentes grupos de la sociedad civil evaluados es muy necesario apuntar que aquéllos con mayor contacto diario con las instituciones públicas, estatales o internacionales, como los sindicatos, son menos críticos que las organizaciones más alternativas.

5. Por otra parte, a la luz de los estudios de caso implementados, se puede decir que la percepción estatal respecto al criterio objetivo identificado con los valores morales es mayoritariamente positiva y, por tanto, supone un elemento muy importante de la legitimidad social de las OII estudiadas. Así, *a priori*, sería posible sostener que posteriores estudios sobre otras organizaciones o las mismas en otros marcos temporales no difieran en gran medida de esta conclusión.

6. De la misma manera, la percepción estatal de la efectividad de las diferentes OII no es muy positiva y, dado que parecen apoyar en general los principios y objetivos de las mismas es posible considerar que las instituciones internacionales, bien carecen de competencias para ejercer hábilmente sus funciones, bien no son capaces de comunicar a los miembros de su comunidad política los éxitos de su labor. En cualquier caso, parece éste un claro elemento deslegitimador.

7. Realizadas las conclusiones respecto a qué elementos de los estudios de caso son generalizables, otras apreciaciones deben

individualizarse en cada caso concreto. Los estudios de caso no pretendían servir de examen último de la legitimidad social de las OII estudiadas sino, por el contrario, poner a prueba el esquema metodológico y extraer las primeras conclusiones sobre el objeto de estudio. Así, la primera característica de estos resultados es que todos ellos son la plasmación de un momento concreto en la vida social de la Organización. La consolidación de éstos, su confirmación, debe producirse en ulteriores estudios realizados con otros marcos temporales para poder comprobar si las fortalezas y debilidades detectadas son permanentes o si, por el contrario, la legitimidad social evoluciona con los diferentes fenómenos en los que una institución internacional se ve involucrada.

8. En el momento estudiado, el debate sobre la guerra en Iraq en 2003, la Organización de Naciones Unidas disponía de un grado de legitimidad social limitado dado que, si bien los valores morales eran apoyados por la práctica totalidad de los actores legitimantes estudiados, el principio de legalidad era fuertemente cuestionado por la sociedad civil global y algunos Estados y la efectividad de la misma simplemente negada por la práctica totalidad de los actores legitimantes.

9. Respecto a la OMC, durante el debate sobre la Ronda de Doha entre 2001 y 2003, la brecha entre sociedad civil global y percepción estatal es total. Así, de mantenerse esta característica, éste es un elemento clave con el que trabajar para reforzar la institución. Algo semejante ocurre con el principio de legalidad si bien, en este caso, también los Estados en desarrollo se suman a las críticas sobre el desarrollo de aquél. La percepción de la efectividad es, asimismo, muy variada. De esta forma, es posible subrayar la absoluta falta de apego de la sociedad civil global sobre todos los elementos objetivos de la OMC y la crítica, más o menos ácida, de los diferentes Estados a los elementos objetivos. De esta forma, la percepción que se desprende de los discursos públicos sobre la OMC es que tiene graves problemas de legitimidad social en todos sus elementos y por parte de todos los actores.

10. Por lo que se refiere al estudio de la legitimidad social de la OIT al aprobarse el Convenio 182 en 1999, este estudio se enfrentó a las primeras complicaciones a la hora de extraer discursos sobre los elementos objetivos cuya impresión de cumplimiento consolida la legitimidad social de una OII. Pese a que tanto sus valores morales como el principio de legalidad son generalmente respaldados por los actores legitimantes, los discursos aptos

para el análisis son pocos e incluso ha resultado imposible incorporar el de todos los actores. Así, y dado que el análisis es aún así válido, cuando se aprobó el Convenio 182 la debilidad mayor de la OIT en términos de legitimidad social, era la percepción de su falta de efectividad. Es también pertinente señalar que la falta de discursos sobre la institución y su actividad dibuja un panorama de una cierta apatía para con la institución, apatía que parece ser un elemento deslegitimador de la misma.

11. El estudio de caso de la Organización de la Aviación Civil Internacional se realiza con el cierre del espacio aéreo europeo en 2010 como marco temporal y produce unos resultados muy interesantes. Siendo ésta una organización eminentemente técnica, no se produce el suficiente debate público respecto a su legitimidad y su comportamiento. Esto implica, como se ha dicho, que se puede decir que en torno a la OACI, y en este momento, no se vislumbra una comunidad política que comparta sus valores como propios, que implique una pluralidad de actores que se reconozcan mutuamente y se otorguen la cualidad de modificar las estructuras de esa relación. De esta manera, la OACI se sitúa en una posición de debilidad en términos de legitimidad social lo que facilitaría su reforma en caso de voluntad política de este tipo. Asimismo, no es descartable que un estudio de la legitimidad social de la OACI con otro marco temporal ofreciese resultados más alentadores.

#### UNDÉCIMA

1. La noción de legitimidad social presentada aquí es útil porque no supone una propuesta cerrada de análisis de la legitimidad de las instituciones internacionales sino que es un marco dinámico que permite, y esto es básico, una graduación de la impresión de legitimidad de una OII concreta. Dado que la legitimidad es una percepción subjetiva de las Organizaciones internacionales y no siendo además necesariamente única la imagen pública resultante, el estudio de esta cualidad debe facilitar el acceso a las debilidades y fortalezas de su autoridad política. Haber descartado la posibilidad de describir una Organización internacional como legítima o ilegítima permite mantener las puertas abiertas a las correcciones en el rumbo de las actuaciones de las instituciones.

2. Con las principales aportaciones aquí realizadas, es posible examinar el grado de apoyo que ostenta una OII en particular en diferentes marcos temporales y, por tanto, dilucidar qué elementos constituyen las

bases sobre las que se estructura la fortaleza de esa institución así como, claro está, cuáles son sus desventajas e incluso qué elementos debería modificar o incorporar para lograr una mejora de su grado de legitimidad social.

3. La utilidad de esta noción por tanto, se fundamenta también en que descarta el recorrido objetivo y materialista sobre el cumplimiento de unos requisitos para considerar una autoridad como legítima. Más allá del efectivo cumplimiento de éstos, la legitimidad social nace de la percepción de los sujetos.

4. La noción de legitimidad social implica una aportación holística. En efecto, a menudo se realizan estudios sobre la legitimidad de instituciones públicas y de las propias OII sin abarcar todo el grupo social donde ésta se mueve, los otros actores con los que se relaciona y que conforman una imagen pública de ésta y participan de la creación de la identidad propia de la institución. Como se ha visto, la mayoría de estudios sobre la legitimidad de una OII no incluye la perspectiva ciudadana, clave a la hora de valorar la autoridad de una institución. Asimismo, frecuentemente se olvida la característica de la Organización internacional como comunidad política, una noción más amplia que la mención exclusiva a la vida interna.

5. Por otra parte, y pese a su referido carácter holístico, la noción de legitimidad social no implica la desaparición o invalidez de otras definiciones de legitimidad mencionadas en esta obra<sup>2</sup>. Sin embargo, dado que la noción de legitimidad social incluye tanto la necesidad de demostrar la utilidad, el compromiso con las normas, y el acuerdo respecto a valores y objetivos y dado que, además, incorpora todo el abanico de actores partícipes del grupo social donde se sitúa la OII, es esta noción más completa que las otras y, por tanto, demuestra un mayor rendimiento para posteriores estudios y para la propia comprensión del poder actual de las OII.

6. La incorporación de la perspectiva ciudadana en el estudio de la legitimidad social implica un acercamiento completo y complejo a la consolidación de la autoridad de las OII y viene a subsanar una laguna en los estudios sobre el tema. La perspectiva ciudadana ofrece asimismo una de las consecuencias no expresamente buscadas de la investigación: la

---

<sup>2</sup> A modo de recordatorio, se pueden mencionar las nociones de *input* y *output legitimacy*, legitimidad de resultado o legitimidad democrática.

recolocación del debate respecto a la legitimidad de la sociedad civil y de las ONGs y los movimientos sociales. La frecuente confusión entre los conceptos de representatividad y legitimidad han llevado, de manera interesada o no, a debates respecto a la legitimidad de las ONGs para ser parte activa, y actor legitimante, de la vida social de las OII. La noción de legitimidad social otorga a la sociedad civil la representación de las percepciones de la ciudadanía respecto a OII por ser éstas de imposible concreción. Esto no implica otorgar en este marco teórico legitimidad concreta a las organizaciones que lo forman. Tendrán más o menos representatividad, estarán peor o mejor elegidas, pero no disponen de autoridad política y capacidad de fijar o implantar normas. Su cabida en la noción de legitimidad social se justifica precisamente por ser sujetos muy activos de la sociedad internacional, con gran capacidad discursiva y posibilidad de llegar a grandes audiencias. Éste es el eje de su poder, su capacidad de trasladar de forma convincente su imagen de la realidad, independientemente de cómo ésta sea. El debate sobre la justicia o injusticia de que organizaciones, privadas en último término, dispongan de semejante capacidad de influir en las percepciones subjetivas de la ciudadanía y de los Estados, de construir, en definitiva, en su relación dialéctica con otros actores internacionales, significados intersubjetivos propios que condicionan el comportamiento y las percepciones futuras, debe situarse al margen de la perspectiva sobre la legitimidad.

7. Otra de los rendimientos que esta investigación ofrece, desde la propia definición de la noción de legitimidad social hasta la propuesta y puesta en práctica del esquema metodológico, es la reconfiguración del papel de ONGs y movimientos sociales en la gobernanza internacional y, más concretamente, en las Organizaciones internacionales. Se tiende a pensar que las ONGs y otros movimientos sociales participan de la gobernanza global porque paulatinamente están siendo incorporadas a debates de las instituciones internacionales y porque han influido en que éstas rindan cuentas y hagan más transparentes los procedimientos. Sin embargo, la práctica habitual es que la participación de las ONGs en la dinámica y los debates de las OII se produzca mediante invitación, para asuntos concretos y con acceso parcial a la información, como en las conferencias sectoriales organizadas por Naciones Unidas o en los debates de la OMC. Esta tesis doctoral, por lo tanto, no niega la evidente y creciente influencia de las ONGs, las más grandes, en la gobernanza mundial,

incluyendo aquí su participación en la creación de Derecho internacional. Lo que se ha demostrado con la noción de legitimidad social es que los debates sobre la inclusión de las ONGs y otros movimientos sociales en las OII, incluso si ésta es importante y beneficiosa para ambas partes, minimizan la crucial labor de aquellos grupos sociales en el exterior de las instituciones internacionales. La participación institucionalizada, limitada y dependiente, sirve como foro de acceso a información e incluso debate. Sin embargo, la formación de la legitimidad social se observa en los discursos de ONGs, sindicatos y movimientos sociales, grandes y pequeños, que se realizan en el exterior, a la ciudadanía, en referencia a su impresión respecto al cumplimiento de los criterios objetivos antes citados. Por tanto, los estudios sobre el papel de las ONGs en la gobernanza internacional deberán prestar mayor atención a su labor externa.

8. La noción de legitimidad social y la metodología para su estudio empírico aquí incorporadas pueden suponer una importante herramienta para los estudios de las Organizaciones internacionales intergubernamentales. La legitimidad es una fuente de poder básico para reforzar una autoridad política cualquiera y necesaria para un tipo de autoridad, como las instituciones internacionales, carentes por lo general de medios de imposición de sus decisiones. La noción de legitimidad social permite observar el proceso por el que una OII adquiere o pierde legitimidad, cuáles son los elementos más criticados o apoyados por aquellos que otorgan el grado de legitimidad y que, en último término, son aquellos que deberán sentir la obligación de cumplir con lo estipulado por la institución. En consecuencia, el rendimiento de estas aportaciones son evidentes: garantizar un estudio individualizado sobre las fortalezas y debilidades de las Organizaciones internacionales.

#### DUODÉCIMA

1. Ha quedado demostrado que la inclusión en el debate teórico de las Relaciones internacionales de la noción de legitimidad social es necesaria para la mejor comprensión de la vida interna de la comunidad política constituida en torno a ella. Sin embargo, es preciso señalar que esta noción no es igualmente aplicable a todo tipo de Organizaciones internacionales.

2. Acertadamente, esta investigación optó por probar el marco teórico y el esquema metodológico en diferentes tipos de instituciones internacionales. La noción de legitimidad social, descrita como percepción

subjetiva, se constituye en el debate entre actores. Sin embargo, la ausencia de debate público sobre una OII elimina la posibilidad de ver nacer la percepción de legitimidad entendida como legitimidad social. No se quiere decir aquí que la dificultad de encontrar discursos, o que no se encuentren valoraciones de todos los actores sobre todos los criterios invalide esta alternativa. De hecho, el marco metodológico, al optar por estudios con un marco temporal cerrado, puede provocar que una determinada cuestión, algún punto dentro de cada criterio, no sea mencionado en el debate y los discursos públicos. Sin embargo, es la impresión general respecto a los criterios legítimos, no la enumeración de cada uno y de sus variantes, lo que construye la percepción de legitimidad. Esto es lo que ha ocurrido, por ejemplo, en el estudio de la Organización Internacional del Trabajo.

3. Lo que aquí se afirma, sin embargo, es que la absoluta ausencia de debate en términos legitimadores, es decir, de un debate amplio y sobre los criterios objetivos, descarta la posibilidad de aparición de legitimidad social. Esto es lo que ha ocurrido con el estudio de caso referido a la OACI. La falta de debate público entre actores implica, de alguna manera, la ausencia de comunidad política. Esta anotación no implica una ilegitimidad de instituciones como la OACI sino más bien, refleja una limitación a la noción presentada en esta obra. Ya se ha dicho que la noción de legitimidad social no implicaba la desaparición o acreditación de otro tipo de legitimidades. Dado que el estudio de caso sobre la OACI sólo ha estudiado un momento temporal concreto, no es posible generalizar esta conclusión. Es factible pensar que un estudio de otro fenómeno o de otra organización técnica diese otro tipo de resultados. Sí se puede prever que, cuanto más técnica sea la institución, menos debate público legitimante existirá. De esta forma, las Organizaciones internacionales técnicas deberían intentar obtener un grado alto de legitimidad en términos de resultado ya que disponen de menor grado de apoyo social y pueden ser más fácilmente clausuradas, olvidadas, o deslegitimadas. Paralelamente, esta conclusión muestra una limitación del método de estudio empleado puesto que no facilita la observación de instituciones de carácter técnico.

4. La otra limitación que la noción de legitimidad social aporta, y más concretamente el esquema metodológico, es la relación directa entre falta de debate y de discurso públicos y carencia de legitimidad social. Si bien esto es en parte cierto, como ha quedado demostrado, existe la posibilidad de encontrarse con instituciones que, por razones históricas, de

composición interna, etc., dispongan de un grado previo de legitimidad social. Dicho de otra manera, las razones por las que no es posible identificar un gran debate sobre la aprobación del Convenio 182 en la OIT puede deberse a que, debido a su composición institucional, los sindicatos den por hecho lo legítimo de la institución y otros actores de la sociedad civil interpreten que las organizaciones de trabajadores ya se ocupan del asunto. Asimismo, una institución como la ONU, con una larga trayectoria de trabajo, tiene más sencillo aunar voluntades en pos de sus valores, objetivos e incluso procedimientos que otra institución como la OMC, de reciente creación y polémicos objetivos.

5. El método expuesto en este estudio contiene alguna limitación necesaria para el objetivo central de esta obra, la definición de la legitimidad social. Así, se han realizado estudios de caso con un marco temporal muy breve. Un estudio de la legitimidad social de una OII concreta, objetivo no central de esta obra, deberá realizar el mismo proceso en varios marcos temporales diferentes para obtener conclusiones más sólidas. Ahora bien, el esquema metodológico elegido ha servido para demostrar que la legitimidad social es un concepto mutable, condicionado por las perspectivas y expectativas de los actores en un momento dado.

#### DECIMOTERCERA

1. Las herramientas analíticas y metodológicas de esta obra pueden proporcionar una importante ayuda para continuar las investigaciones sobre la autoridad y el poder de las Organizaciones internacionales, sobre el rol que juegan en la nueva gobernanza internacional. De esta forma, al haber incorporado una noción novedosa a este debate sería positivo profundizar en varios aspectos.

2. En primer lugar, los estudios empíricos realizados han ofrecido una primera visión de las fortalezas y debilidades de las OII estudiadas. Como se ha dicho ya, la profundización del estudio de algunas de ellas con sucesivos estudios de los discursos públicos de los actores legitimantes en diferentes marcos temporales, ofrecerá una perspectiva nueva a las investigaciones sobre OII.

3. Por otra parte, se han descartado conscientemente otro tipo de OII como organizaciones de integración, organizaciones regionales o de seguridad cuyo estudio es fundamental para esta parte de las disciplinas de las Relaciones Internacionales y el Derecho internacional. La incursión en

estos campos puede llevar a la confirmación absoluta de las conclusiones aquí presentadas y del marco teórico, o a pequeños ajustes que lo nutran y complementen.

4. En tercer lugar, comprendida la noción de legitimidad social como fuente de poder y autoridad, la aplicación del esquema metodológico expuesto debe permitir abrir el campo de las investigaciones. Si se pueden conocer con exactitud qué ámbitos de una OII provocan rechazo en los actores legitimantes y, lo que es más importante, si es posible conocer las razones de dicho rechazo, es factible trabajar en la formulación de reformas y alternativas que ayuden a paliar dichas fallas.



## ***BIBLIOGRAFÍA***

---



I. OBRAS GENERALES

- Bennet, A.L., *International Organizations. Principles and Issues*, New Jersey, Prentice Hall, 1995.
- Casanovas y de la Rosa, O. y Rodrigo, A.J., *Casos y Textos de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 2005,
- Conforti, B., *The Law and Practice of the United Nations*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005.
- Cot, P. y Pellet, A., (dirs.), *La Charte des Nations Unies*, Paris, Economica, 1991.
- Dieguez, G., *Lecciones de Derecho del Trabajo*, Madrid, Civitas, 1991.
- Díez de Velasco, M., (ed.) *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007.
- Dupuy, R.-J., (dir.) *Manuel sur les organisations internationales*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1998.
- Fernández-Flores, J.L., *Organizaciones Internacionales*, Madrid, Mar-Car, 1992.
- Frederking, B., *The United States and the Security Council*, Oxon, Routledge, 2007.
- Gareis, S.B. y Varwick, J., *The United Nations*, Norfolk, Palgrave Macmillan, 2005.
- Ibarra, P., *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*, Madrid, Síntesis, 2005.
- Jimenez de Arechaga, E., *Derecho Constitucional de las Naciones Unidas*, Madrid, 1958.
- Luck, E.C., *UN Security Council. Practice and Promise*, Oxon, Routledge, 2006.
- Luff, D., *Le Droit de l'Organisation Mondiale du Commerce*, Bruselas, Bruylant, 2004.
- Pastor Ridruejo, J. A., *Cursos de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2008.
- Philips, L. y Joergensen, M.W., *Discourse Analysis as Theory and Method*, London, SAGE, 2002.
- Rittberger, V. y Zangl, B., *International Organization. Polity, Politics and Policies*, New York, Palgrave Macmillan, 2006.
- Sabine, G.H., *Historia de la teoría política*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Schraeper, H.S., *Organisations internationales et européennes*, Paris, Economica, 1995.
- Sodupe, K., *La Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del Siglo XXI*, Bilbao, Servicio Editorial UPV-EHU, 2003.
- Weiss, T.G. y Daws, S., (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, New York, Oxford University Press, 2007.

II. OBRAS COLECTIVAS

- Bettati, M. y Kouchner, B., (eds.), *Le devoir d'ingérence*, Paris, Editions Denoël, 1987.

- Blokker, N. y Muller, S., (eds.), *Towards more effective supervision by International Organizations*, Norwell, Nijhoff Publishers, 1994.
- Carbonaro, A., (ed.), *La legittimazione del potere. Problemática del rapporto tra Stato, istituzioni e società*, Milán, Franco Angeli Libri, 1986.
- Charlesworth, H. y Coicaud, J.M. (eds.), *Fault lines of international legitimacy*, New York, Cambridge University Press, 2010.
- Cronin, B. y Hurd, I., (eds.), *The UN Security Council and the politics of International Authority*, Oxon, Routledge, 2008.
- Diehl, P. F., (ed.), *The politics of global governance*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1997.
- García Segura, C. y Rodrigo, A., (eds.), *La Seguridad Comprometida-Nuevos Desafíos, Amenazas y Conflictos Armados*, Madrid, Editorial Tecnos, 2008.
- Goldstein, J. y Keohane, R.O., (eds.), *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. y Persaton, J., (eds.), *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*, México D.F., Oxford University Press, 2002.
- Howarth, D. y Torfing, J. (eds.), *Discourse Theory in European politics. Identity, policy and governance*, Palgrave Macmillan, New York, 2005.
- Hurrelman, A., Schneider, S. y Steffek, J., (eds.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, New York, Palgrave, 2007.
- Jacquet, P., Pisani-Ferry, J. y Tubiena, L., (eds.), *Gouvernance mondiale*, Paris, Documentation Française, 2002.
- Krasner, S.D., (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- Lee, D., Taylor, I. y Williams, P.D. (eds.), *The new multilateralism in South Africa*, New York, Palgrave Macmillan, 2006.
- Nardin, T. y Williams, S.M., (eds.), *Humanitarian Intervention*, New York, New York University Press, 2006.
- Njinkeu, D., (dir.), *L'Afrique et les défis de l'OMC*, Paris, Karthala, 2004.
- Perez, M., et al. (dir.), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993.
- Podesta, B., (coord.), *Ciudadanía y Mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*, Madrid, Cideal, 2000.
- Raz, J., (ed.), *Authority*, Oxford, Blackwell, 1990.
- Ribbelink, O., (ed.), *Beyond the UN Charter*, The Hague, Hague Academic Coalition, 2008.
- Ribeiro A. y Vleuten van der, A., (eds.), *Closing or widening the Gap?*, Hampshire, Ashgate, 2007.

- Smith, A., (ed.), *Politics and the European Commission*, Londres, Routledge, 2004.
- Soletto, I., (coord.), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una responsabilidad compartida*, Madrid, Siglo XXI, 2006.
- VV.AA., *L'idée de légitimité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1967.
- VV.AA., *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Servicio Editorial de la UPV-EHU, 1992.
- VV.AA., *Cursos de Derecho internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Servicio Editorial UPV-EHU, 2002.
- VV.AA., *Europa ante su futuro*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2004.
- Wallach, L. y Woodall, P., (eds.), *Whose Trade Organization*, Washington, Public Citizen Foundation 2004.
- Wolfrum, R. y Röben, V. (eds.), *Legitimacy in International Law*, Berlin, Springer, 2008.

### III. MONOGRAFÍAS

- Abad, M., *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, Madrid, CIDEAL, 2004.
- Acosta, J.B., *El sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el Derecho español*, Barcelona, Cedecs, 1997.
- Adler, E. y Barnett, M., *Security Communities*, New York, Cambridge University Press, 1998.
- Annan, K., *Reflexiones sobre la intervención*, Nueva York, ONU, 1998.
- Arias, A., *La acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo*, Murcia, Ediciones Laborum, 2002.
- Beetham, D. y Lord, C., *Legitimacy and the European Union*, New York, Longman, 1998.
- Berger, L.P. y Luckman, T., *The social construction of reality*, New York, Random House, 1967.
- Bonet, J., *Mundialización y régimen jurídico internacional del trabajo. La Organización Internacional del Trabajo como referente político-jurídico universal*, Barcelona, Atelier, 2007.
- Brooks, S.G. y Wohlforth, W.C., *World Out of Balance*, Princeton, Princeton University Press, 2008.
- Bukovansky, M., *Legitimacy and power politics*, New Jersey, Princeton University Press, 2002.
- Buzan, B., Waeber, O. y de Wilde, J., *Security. A new framework for analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.

- Casanovas y de la Rosa, O., "Unidad y pluralismo en el Derecho internacional público", *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho internacional*, Vol. II, 1998.
- Casquette, J., *Política, cultura y movimientos sociales*, Bilbao, Bakeaz, 1998.
- Chakraborty, D. y Sengupta, D., *IBSAC (India, Brazil, South Africa, China): A potencial developing country coalition in WTO negotiations*, New Delhi, Centre des Sciences Humaines, 2006.
- Chayes A. y Handler Chayes, A., *The new sovereignty. Compliance with international regulatory agreements*, Londres, Harvard University Press, 1995.
- CIISE, *La responsabilidad de proteger*, Ontario, Background Research, 2001.
- Clark, I., *Legitimacy in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Clark, J., *Worlds apart. Civil society and the battle for ethical globalization*, Connecticut, Kumarian Press, 2003.
- Coffey, P. y Riley, R.J., *Reform of the International Institutions*, Northampton, Edward Elgar Publishers, 2006.
- Coicaud, J.M., *Légitimité et politique. Contribution a l'étude du droit et de la responsabilité politiques*, Paris, DUF, 1997.
- Conolly, W., *Legitimacy and the state*, New York, New York University Press, 1984.
- Corten, O., *Le discours du Droit international. Pour un positivisme juridique*, Paris, Editions Pedone, 2009.
- Dees, D.A., *World Trade Politics*, New York, Routledge, 2008.
- Diouf, E.H.A., *L'Afrique et le droit à la différence dans les négociations commerciales internationales*, Paris, l'Harmattan, 2009.
- Djick, P. van y Faber, G., *Developing countries and the Doha Development Agenda of the WTO*, Oxon, Routledge, 2006.
- Emanuelli, C., *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Montreal, Wilson et Lafleur Itée, 1995.
- Engels, F., *El origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado*, Madrid, Editorial Ayuso, 1972.
- Estefanía, J., *La mano invisible. El gobierno del mundo.*, Madrid, Aguilar, 2006.
- Fasulo, L., *An Insider's guide to the UN*, New Haven, Yale University Press, 2009.
- Fernandez Pons, X., *La OMC y el Derecho internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2006.
- Florini, A., *The coming democracy. New rules for running a new world*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2005.
- Franck, T., *The power of legitimacy among nations*, Nueva York, Oxford University Press, 1990.

- García Segura, C. y Rodrigo, A., *Los límites del proyecto imperial*, Madrid, Ediciones La Catarata, 2008.
- Habermas, J., *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, Madrid, Ediciones Cátedra, 1999.
- Hammouda, H.B., *L'Afrique, l'OMC et le développement*, Paris, Masionneuve et Larose, 2005.
- Hansen, L., *Security as practice. Discourse Analysis and the Bosnian war*, Oxoon, Routledge, 2006.
- Held, D., *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997.
- Heller, H., *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Henkin, L., *How behave the nations? Law and foreign policy*, New York, Columbia University Press, 1979.
- Hobbes, T., *Leviatán*, Móstoles, Editora Nacional, 1983.
- Holly, D.A., *Les Nations Unies et la mondialisation*, Dunkerke, L'Harmattan, 2003.
- Hurd, I., *After anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 2007.
- Iturre, M. y Moure, L., *Nazioarteko Erakundeetarako Sarrera: Nazio Batuen kasua*, Bilbao, UPV-EHU (pendiente de publicación).
- Jackson, J.H., *The World Trading System, Law and policy of international economic relations*, Massachusetts, The MIT Press, 1999.
- Jawara, F. y Kwa, A., *Tras las bambalinas de la OMC*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2005.
- Jolly, R., Emmerij, L. y Weiss, T.G., *El poder de las ideas*, Madrid, Libros de la Catarata, 2007.
- Kouchner, B., *Les malheurs des autres*, Paris, Editions Odile Jacob, 1991.
- Lal Das, B., *La OMC y el sistema multilateral de comercio*, Barcelona, Icaria, 2004.
- Lee, D. y Wilkinson, R., *The WTO after Hong Kong*, New York, Routledge, 2007.
- Lee, Y.S., *Reclaiming development in the World Trading System*, New York, Cambridge University Press, 2006.
- Lindblom, A.-K., *Non-governmental Organizations in International Law*, Cambridge, CSICL, 2005.
- Linklater, A., *Transformations of political community*, Londres, Polity Press, 1998.
- Mandel, M., *How America gets away with murder*, London, Pluto Press, 2004.
- Miyaoka, I., *Legitimacy in International Society. Japan's reaction to global wildlife preservation*, New York, Palgrave MacMillan, 2004.
- Moure, L., *El programa de investigación realista ante los nuevos retos internacionales del Siglo XXI*, Bilbao, Servicio Editorial UPV-EHU, 2009.

- Oficina Internacional del Trabajo, *La eliminación del trabajo infantil. Un objetivo a nuestro alcance*, Ginebra, OIT, 2006.
- Palmeter, D. y Mavroidis, P.C., *Dispute Settlement in the World Trade Organization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- Pauwelyn, J. *Conflict of norms in Public International Law*, Cambridge, CSICL, 2006.
- Payne, R.A. y Samhat, N.H., *Democratizing global politics*, Albany, State University of New York Press, 2004.
- PNUD, *Informe Mundial de Desarrollo Humano 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990
- ....., *Informe sobre Desarrollo Humano. Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, Nueva York, Oxford University Press, 1994.
- Ramon, C., *¿Violencia necesaria?: la intervención humanitaria en Derecho Internacional*, Madrid, Trotta, 1995.
- Rasmussen, S.B., *The social construction of the European Union as an actor in foreign and security policy: A model of overlapping discursive spaces of possibility*, Aalborg University: unpublished Thesis, Available upon request, 2005.
- Ripol, S., *El desarrollo de la potestad sancionadora del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Oñati, IVAP, 2003.
- Rosset, P., *Food is different*, Londres, Zed Books, 2006.
- Rousseau, J.J., *Du contrat social*, Paris, Flammarion, 2001.
- Ruggie, J.G., *Constructing the world polity: Essays on international institutionalization*, New York, Routledge, 1998.
- ....., *Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*, New York, Columbia University Press, 1993.
- Sicilianos, L.-A., "Entre multilateralismo et unilatéralisme: l'autorisation par le Conseil de Sécurité de recours à la force », *R. des C.*, 2008, vol. 339, pp. 9-436.
- Sloan, B., *The binding force of a recommendation of the General Assembly of the UN*, BYB, 1948.
- Steinberg, F., *Cooperación y conflicto. Comercio internacional en la era de la globalización*, Madrid, Akal, 2007.
- Strange, S., *La retirada del Estado*, Barcelona, Icaria, 2001.
- Van Rooy, A., *The global legitimacy game*, New York, Palgrave MacMillan, 2004.
- Walt, S.M., *Taming American Power: The Global Response to US Primacy*, New York, W. W. Norton, 2005.
- Weber, M., *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

- Wendt, A., *Social Theory of International Politics*, New York, Cambridge University Press, 1999.
- Wet, E. de, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford, Hart Publishing, 2004.
- Zolo, D., *Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de un gobierno mundial*, Barcelona, Paidós, 2000.

#### IV. ARTÍCULOS

- Abbott, K., Keohane, R.O., Moravcsik, A., Slaughter, A.M. y Snidal, D., "The concept of legalization", *International Organization*, vol. 54, nº 3, 2000.
- Abellán, V., "La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Fundamento jurídico y discrecionalidad política" en M. Perez *et al.* (dir.), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993.
- Adler, E., "Seizing the Middle Ground. Constructivism in World Politics", *European Journal of International Relations*, vol. 3, nº3, 1997.
- Ambrosetti, D. y Cathelin, M., "Les enjeux du leadership su Conseil de Sécurité : responsabiliser ou contrôler les opérations de paix de l'ONU ?", *La Revue Internationale et Stratégique*, vol. 68, 2007-2008.
- Anscombe, G.E.M., "On the source of the authority of the state" en J. Raz (ed.), *Authority*, Oxford, Blackwell, 1990.
- Barbé, E., "Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales: La teoría del régimen internacional", *Afers Internacionals*, nº 17, 1989.
- Barnett, M. y Finnemore, M., "Political approaches" en T.G. Weiss, y S. Daws, (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- Barr, M.S. y Miller, G.P., "Global administrative law: the view from Basel", *European Journal of International Law*, vol. 17, nº 1, 2007.
- Bastid, P., "L'idée de légitimité" en VV.AA., *L'idée de légitimité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1967.
- Battisti, F., "Erosione e ricostruzione della legittimitá" en A. Carbonaro (ed.), *La legittimazione del potere. Problemática del rapporto tra Stato, istituzioni e società*, Milán, Franco Angeli Libri, 1986.
- Bernstein, S., "The elusive basis of legitimacy in global governance", *UIGHC Working Papers*, vol. 04, nº 02, 2004.

- Blokker, N. y Muller, S., "Towards more effective supervision by International Organizations. A General Introduction", en N. Blokker y S. Muller (eds.), *Towards more effective supervision by International Organizations*, Norwell, Nijhoff Publishers, 1994.
- Bobbio, N., "Sur le principe de légitimité" en VV.AA., *L'idée de légitimité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1967.
- Bodansky, D., "The legitimacy of international governance: A coming challenge for international environment law", *American Journal of International Law*, vol. 93, n° 3, 1999.
- Brand, U., "Order and regulation. Global governance as a hegemonic discourse of international politics?", *Review of International Political Economy*, vol. 12, n° 1, 2005.
- Buchanan, A. y Keohane, R.O., "The legitimacy of global governance institutions", *Ethics and International Affairs*, vol. 20, n° 4, 2006.
- Cardona, J., "El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales" en M. Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2006.
- Casquette, J., "Movimientos sociales y democracia", *Cuadernos Bakeaz*, n° 55.
- Chapman, T.L., "Audience beliefs and International Organization legitimacy", *International Organization*, vol. 63, n° 4, otoño 2009.
- Clark, I., "Bringing hegemony back in: the United States and international order", *International Affairs*, Vol. 85, n° 1, 2009.
- ....., "Legitimacy in International or World Society?" en A. Hurrelman, S. Schneider, J. Steffek, (eds.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, New York, Palgrave, 2007.
- Coicaud, J.M., "International Organizations, the evolution of international politics, and legitimacy" en J.M. Coicaud, y V. Heiskanen, *The legitimacy of International Organizations*, New York, United Nations University Press, 2001.
- ....., "Reflexiones sobre las organizaciones internacionales y la legitimidad internacional: limitaciones, patologías y posibilidades", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n° 170, 2001.
- ....., "Legitimacy across borders and over time" en H. Charlesworth y J.M. Coicaud (eds.), *Fault lines of international legitimacy*, New York, Cambridge University Press, 2010.
- ....., "Deconstructing International legitimacy" en H. Charlesworth y J.M. Coicaud (eds.), *Fault lines of international legitimacy*, New York, Cambridge University Press, 2010.

- Cornago, N., "Elementos para el análisis del proceso político en los regímenes internacionales: el multilateralismo no necesariamente formalizado", *Anuario de Derecho Internacional*, n° 15, 1999.
- ....., "Materialismo e idealismo en la Teoría crítica de las Relaciones Internacionales", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LVII, n° 2, 2005, pp. 665-693.
- ....., "Problemas de legitimación del nuevo régimen mundial del comercio: una exploración para internacionalistas", *Globalización y comercio internacional. Actas de las XX Jornadas de la AEPDIRI*, Madrid, BOE, 2005.
- Cotta, S., "Eléments d'une phénoménologie de la légitimité", en VV.AA., *L'idée de légitimité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1967.
- Daudet, Y., « Les réactions aux nouvelles menaces á la paix et sécurité », en O. Ribbelink, (ed.), *Beyond the UN Charter*, The Hague, Hague Academic Coalition, 2008.
- Díez de Velasco, M., "Las Organizaciones internacionales universales de fines específicos" en M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007.
- ....., "Examen concreto de los distintos organismos especializados de las Naciones Unidas" en M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007.
- ....., "La Organización de las Naciones Unidas" en M. Díez de Velasco (ed.), *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007.
- ....., "Organismos especializados en el campo de las comunicaciones" en M. Díez de Velasco (ed.), *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007.
- Diez, T., Jachtenfunchs, M. y Jung, S., "Which Europe? Conflicting models of a legitimate European political order", *European Journal of International Relations*, vol.4, n°4, 1998.
- Dingwerth, K. y Pattberg, P., "World politics and organizational fields: the case of transnational sustainability governance", *European Journal of International Relations*, vol. 15, n° 4, diciembre 2009.
- Dworkin, R.M., "Obligations of Community" en J. Raz (ed.), *Authority*, Oxford, Blackwell, 1990.
- Eisemann, P.M., "Article 48" en J.P. Cot, y A. Pellet (dirs.), *La Charte des Nations Unies*, Paris, Económica, 1991.
- Esty, D., "Good governance at the supranational scale: globalizing administrative law", *Yale Law Journal*, 115:1490, 2006.

- Fazal, T.M., "State death in the International System", *International Organization*, vol. 58, nº 2, 2004.
- Finnemore, M. y Toope, S.J., "Alternatives to legalization. Richer views of law and politics", *International Organization*, vol. 55, nº 3, 2001.
- Fox, G. y Roth, B.R., "Democracy and international law", *Review of International Studies*, vol. 27, nº 3, 2001.
- Franck, T., "Legitimacy in the international system", *American Journal of International Law*, vol. 82, nº 4, 1988.
- ....., "Legality and legitimacy" en T. Nardin y S. M. Williams, *Humanitarian Intervention*, New York, New York University Press, 2006.
- Fukuyama, F., "The paradox of international action", *The American Interest*, vol. 1, nº 3, Primavera 2006.
- García Segura, C., "Evolución del concepto de actor en la teoría de las Relaciones Internacionales", *Papers. Revista de Sociología*, nº 41, 1993.
- García Segura, C. y Rodrigo, A., "La necesidad de redefinir la seguridad: seguridad humana, seguridad colectiva y derecho internacional" en C. García, y A. Rodrigo, (eds.), *La Seguridad Comprometida-Nuevos Desafíos, Amenazas y Conflictos Armados*, Madrid, Editorial Tecnos, 2008.
- Garzón, G. y Cardona, J., "Los propósitos y los principios de las Naciones Unidas" en M. Díez de Velasco, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 14ª ed., 2007.
- Gluksmann, A., "La considération de l'inhumain" en M. Bettati, y B. Kouchner, *Le devoir d'ingérence*, Paris, Editions Denoël, 1987.
- Goldstein, J. y Keohane, R.O., "Ideas and Foreign Policy: An analytical policy" en J. Goldstein y R.O. Keohane (eds.), *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.
- Goldstein, J., Kahler, M., Keohane, R.O. y Slaughter, A.M., "Introduction: Legalization and World Politics", *International Organization*, vol. 54, nº 3, 2000.
- Grandi, J., "Ciudadanía, entre la globalización y la integración" en B. Podesta, (coord.), *Ciudadanía y Mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*, Madrid, Cideal, 2000.
- Grant, R.H. y Keohane, R.O., "Accountability and abuses of power in World politics", *American Political Science Review*, vol. 99, nº 1, febrero 2005.
- Guzzini, S., "A reconstruction of constructivism in International Relations", *European Journal of International Relations*, Vol. 6, nº 2, 2000.

- Halpern, C., « Le transport aérien à l'épreuve de ses conflits: les effets de la transformation du rapport public-privé sur les formes d'élaboration et de légitimation des choix aéroportuaires nationaux en France et Allemagne », *Politiques et Management Public*, vol. 25, n° 3, junio 2007.
- Heiskanen, V., "Introduction" en J.M. Coicaud, y V. Heiskanen, *The legitimacy of International Organizations*, New York, United Nations University Press, 2001.
- Higgott, R. y Erman, E., "Deliberative global governance and the question of legitimacy: what can we learn from the WTO?", *Review of International Studies*, vol. 36, n° 2, abril 2010.
- Howarth, D., "Applying discourse theory: The method of articulation", en Howarth, D. y Torfing, J. (eds.), *Discourse Theory in European politics. Identity, policy and governance*, Palgrave Macmillan, New York, 2005.
- Hurd, I., "Legitimacy and Authority in International Politics", *International Organization*, Vol. 53, 1999.
- Iglesias, J., "El principio de la injerencia y la asistencia humanitaria en Somalia", *Tiempo de Paz*, n° 32-33, 1994.
- International Law Association, "Accountability of International Organisations", *Berlin Conference Final Report*, 2004.
- Jacobson, K., Reisinger, W. y Matters, T., "National entanglements in International Governmental Organizations" en P. F. Diehl (ed.), *The politics of global governance*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1997.
- Junne, G.C.A., "International organizations in a period of globalization: new (problems of) legitimacy" en J.M. Coicaud, y V. Heiskanen, *The legitimacy of International Organizations*, New York, United Nations University Press, 2001.
- Keohane, R.O. y Nye, J.S., "The Club Model of multilateral cooperation and the WTO. Problems of democratic legitimacy", *Visions of governance in the 21st century*, Working Paper Series, n° 4, 2001.
- Keohane, R.O., "Accountability in world politics", *Scandinavian Political Studies*, vol. 29, n° 2, 2006.
- Kingsbury, B., Krisch, N. y Stewart, R., "The emergence of global administrative law", *IILJ Working Papers*, 2004/1.
- Koh, H.H., "Why do nations obey international law?", *The Yale Journal*, vol. 106, n° 8, 1997.
- Kouchner, B., "Préface. Le devoir d'ingérence" en M. Bettati, y B. Kouchner, *Le devoir d'ingérence*, Paris, Editions Denoël, 1987.

- Krajewski, M., "Democratic legitimacy and constitutional perspectives on WTO Law", *Journal of World Trade Law*, 35:1, 2001.
- Krasner, S.D., "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", en S. D. Krasner, (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- Kratochwill, F. y Ruggie, J., "International Organization. The estate of the art" en P. F. Diehl (ed.), *The politics of global governance*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1997.
- Krisch, N. y Kingsbury, B., "Global governance and global administrative law in the international legal order", *European Journal of International Law*, vol. 17, nº 1, 2007.
- Kumm, M., "The legitimacy of International Law: a constitutionalist framework of analysis", *The European Journal of International Law*, vol. 15, nº 5, 2004.
- Laidi, Z. y Lamy, P., "La gouvernance, ou comment donner sens a la mondialisation" en P. Jacquet, J. Pisani-Ferry y L. Tubiana, *Gouvernance mondiale*, Paris, Documentation Française, 2002.
- Layne, C., "The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment", *International Security*, Vol. 31, nº 2, 2006.
- Lee, D. y Wilkinson, R., "South Africa in the World Trade Organization" en D. Lee, I. Taylor, y P.D. Williams, *The new multilateralism in South African Diplomacy*, New York, Palgrave MacMillan, 2006.
- Malone, D.V., "Security Council" en T.G. Weiss y S. Daws, (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, New York, Oxford University Press, 2007.
- Mangas Martín, A., "Otras Organizaciones Internacionales de carácter universal: La Organización Mundial del Comercio" en M. Diez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2006.
- Marx, K., "Critical...Notes on...Social Reform" en W. Connolly (ed.), *Legitimacy and the state*, New York, New York University Press, 1984.
- Miles, K., "Conclusion: the causes and consequences of legalization", *International Organization*, vol. 54, nº 3, 2000.
- Mitzen, J., "Reading Habermas in anarchy: multilateral diplomacy and global public spheres", *American Political Science Review*, vol. 99, nº 3, agosto 2005.
- Navarro, V., "¿Están los Estados perdiendo su poder con la globalización?", *Sistema*, nº 155- 156, 2000.
- OIT, "Cambios en el mundo del trabajo" en *Memoria del Director General*, Ginebra, OIT, 2006.

- Pellet, A., "Legitimacy of legislative and executive actions of international institutions" en R. Wolfrum y V. Röben (eds.), *Legitimacy in International Law*, Berlin, Springer, 2008.
- PNUD, "Definición y medición del Desarrollo Humano" en PNUD, *Informe Mundial de Desarrollo Humano 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990.
- Polin, R., "Analyse philosophique de l'idée de légitimité", en VV.AA., *L'idée de légitimité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1967.
- Putnam, R.D., "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-levels games", *International Organization*, vol. 42, n° 3, 1988.
- Quel Lopez, F.J., "La práctica reciente en materia de reconocimiento de Estados: problemas en presencia", en VV.AA., *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Servicio Editorial de la UPV-EHU, 1992.
- ..... "Nueva aproximación a una institución clásica: la necesaria adaptación de la protección diplomática a los actores y factores presentes en la actual sociedad internacional", en VV.AA., *Cursos de Derecho internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Servicio Editorial UPV-EHU, 2002.
- ..... "La política exterior y de seguridad común en el proyecto de constitución para Europa" en VV.AA., *Europa ante su futuro*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2004.
- Ramel, F., "Quand Sophie rencontre Arés. Des intérêts de la philosophie en Relations Internationales », *Études internationales*, vol. XXXVIII, n°1, marzo 2007.
- ..... "A Strategy for the European Union in the Post-Cold War International System: a Third-party", *Security Policy Brief*, n° 4, Enero 2010.
- Reinalda, B., "The question of input, control and output legitimacy in Economic RIOs" en A. Ribeiro y A. Vleuten van der, (eds.), *Closing or widening the Gap?*, Hampshire, Ashgate, 2007.
- Reus-Smit, C. "Politics and international legal obligation", *European Journal of International Relations*, vol. 9, n° 4, 2003.
- ....., "International Crises of Legitimacy", *International Politics*, n° 44, 2007, pp. 157-174.
- ....., *Legitimacy in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2005. p. 164.
- Ribeiro A. y Vleuten van der, A., "Legitimacy, Democracy and RIOs: Where is the Gap?" en A. Ribeiro y A. Vleuten van der, (eds.), *Closing or widening the Gap?*, Hampshire, Ashgate, 2007.

- Rodrigo, A., "L'evolució del sistema de seguretat col·lectiva en la postguerra freda", *dCIDOB*, nº 108, mayo 2009.
- Sandholtz, W. y Gray, M.M., "International Integration and National Corruption", *International Organization*, vol. 57, nº 4, 2003.
- Schaar, J.H., "Legitimacy in the modern state" en W. Connolly (ed.), *Legitimacy and the state*, New York, New York University Press, 1984.
- Scharpf, F.W., "Conceptos de legitimación más allá del Estado Nación", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 13, 2005.
- Schneider, S., Nullmeier, F. y Hurrelmann, A., "The communicative dimension" en A. Hurrelman, S. Schneider y J. Steffek, (eds.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, New York, Palgrave, 2007.
- Schweler, R.L. y Pu, X., "Domination and Deslegitimation: Eroding Unipolarity and China's Vision for International Order", 2008, [http://psweb.sbs.ohio-state.edu/intranet/rip/Schweller-Pu\\_RIP\\_PAPER\\_October\\_2008.pdf](http://psweb.sbs.ohio-state.edu/intranet/rip/Schweller-Pu_RIP_PAPER_October_2008.pdf), (mayo 2009)
- Serbin, A., "La sociedad civil transnacional y los desafíos de la globalización", en B. Podesta, (coord.), *Ciudadanía y Mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*, Madrid, Cideal, 2000.
- Smith, A., "Conclusion. Politics in the European Union" en A. Smith (ed.), *Politics and the European Commission*, Londres, Routledge, 2004.
- ....., « Le gouvernement de l'Union européenne », *Droit et société. Série politique*, nº 11, 2004.
- Smythe, E., "Democracy, development and the WTO's legitimacy change" en D. Lee, y R. Wilkinson, *The WTO after Hong Kong*, New York, Routledge, 2007.
- Sobrino Heredia, J.M., "El Estatuto jurídico de las Organizaciones internacionales" en M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 14ª ed., 2007.
- ....., "Las Organizaciones internacionales: generalidades" en M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 14ª ed., 2007.
- ....., "Los medios jurídicos de acción: el derecho de las Organizaciones internacionales" en M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 14ª ed., 2007.
- Sobrino Heredia, J.M. y Abad, M., "Reflexiones sobre la formación del derecho internacional en un escenario mudable", *Anuario de Derecho Internacional*, nº 17, 2001.

- Steffek, J., "Legitimacy in International Relations. From State Compliance to Citizen Consensus", en A. Hurrelman, S. Schneider, J. Steffek (eds.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, New York, Palgrave, 2007.
- ....., "The legitimation of international governance: a discourse approach", *European Journal of International Relations*, Vol. 9, nº 2, 2003.
- Tharoor, S., "Prologo" en R. Jolly, L. Emmerij, y T.G. Weiss, *El poder de las ideas*, Madrid, Libros de la Catarata, 2007.
- Tholen, B., "RIOs legitimacy and democracy. A conceptual clarification", en A. Ribeiro y A. Vleuten van der (eds.), *Closing or widening the Gap?*, Hampshire, Ashgate, 2007.
- Waever, O., "European Integration and Security: Analysing french and german discourses on state, nation and Europe" en Howarth, D. y Torfing, J. (eds.), *Discourse Theory in European politics. Identity, policy and governance*, Palgrave Macmillan, New York, 2005.
- ....., "Insecurity, security and asecurity in the West European non.war community" en E. Adler y M. Barnett, *Security Communities*, New York, Cambridge University Press, 1998.
- Wallach, L. y Woodall, P., "Another world is possible" en L. Wallach, y P. Woodall, (eds.), *Whose Trade Organization*, Washington, Public Citizen Foundation 2004.
- Wapner, P., "Civil Society" en T.G. Weiss y S. Daws, (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, New York, Oxford University Press, 2007.
- Weiss, T.G. y Daws, S., "World Politics. Continuity and change since 1945" en T.G. Weiss, y S. Daws, (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- Wendt, A., "Collective identity and the International state", *American Political Science Review*, vol. 88, nº 2, Junio 1994.
- ....., "La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nº 1, marzo 2005.
- Wilson, J.S., "Promotion du programme d'action de l'OMC sur le commerce et les normes », en D. Njinkeu (dir.), *L'Afrique et les défis de l'OMC*, Paris, Karthala, 2004.
- Ygosse, J.E., Maltzan, J. von, y D'Atri, F., "The role of the G-20", en P. van Djick, y G. Faber, *Developing countries and the Doha Development Agenda of the WTO*, Oxon, Routledge, 2006.

- Zaum, D., "The authority of international administrations in international society", *Review of International Studies*, vol. 32, n° 3, 2006.
- Zürn, M., "Global Governance and legitimacy problems", *Government and Opposition*, vol. 39, n° 2, 2004.

*FUENTES DOCUMENTALES  
Y DE INTERNET*

---



I. FUENTES DOCUMENTALES

A. *Relación de Tratados Internacionales Multilaterales*

Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, 26 de junio de 1945

Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, y anexos, Marrakech, 15 de abril de 1994. (en vigor desde enero de 1995)

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, aprobada originalmente en 1919 y enmendada varias veces.

Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, 17 de junio de 1999.

Convenio sobre Aviación Civil Internacional, 7 de diciembre de 1944 (enmendado varias veces) y sus anexos

B. *Documentos, actas y resoluciones de Organizaciones internacionales*

1. Organización de las Naciones Unidas

i. Asamblea de las Naciones Unidas

Resolución de la Asamblea General 2625 (XXV) aprobada el 24 de octubre de 1970.

A/ RES/50/6 aprobada el 9 de noviembre de 1995.

ii. Consejo de Seguridad

Acta de la reunión del Consejo de Seguridad, S/PV.4726, 26 marzo 2003.

C.S., Acta, S/PV.4714, 2003, 7 marzo.

C.S., Acta, S/PV.4726, 2003, 26 marzo.

Kumalo, D.S., Intervención del embajador de Sudáfrica en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Acta S/PV.4726, 26 de marzo de 2003.

Nambiar, V., Intervención del embajador de la India en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Acta S/PV.4726, 26 de marzo de 2003.

Villepin, D., Intervención del Ministro de Exteriores de Francia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Acta S/PV.4714, 7 de marzo de 2003.

Villepin, D., Intervención del Ministro de Exteriores de Francia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Acta S/PV 4721, 19 marzo 2003.

## 2. Organización Mundial del Comercio

Amorim, C., Discurso en la Conferencia Ministerial de Cancún, 11 septiembre 2003, WT/MIN(03)/ST/28

Declaración Ministerial de Doha, Organización Mundial del Comercio, WT/MIN(01)/DEC/1, 20 noviembre 2001.

Erwin, A., Discurso en la Conferencia Ministerial de Doha, 10 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/ST/7.

Fabius, L., Discurso en la Conferencia Ministerial de Doha, 10 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/ST/15

Jaitley, A., Discurso en la Conferencia Ministerial de Cancún, 10 septiembre 2003, WT/MIN(03)/ST/7.

Lafer, C., Discurso en la Conferencia Ministerial de Doha, 10 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/ST/12.

Loos, F., Discurso en la Conferencia Ministerial de Cancún, 10 septiembre 2003, WT/MIN(03)/ST/8.

Marat, M., Discurso en la Conferencia Ministerial de Doha, 10 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/ST/10.

Zoellick, R., *Discurso en la Conferencia Ministerial de Doha*, 10 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/ST/3.

### 3. Organización Internacional del Trabajo

Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, Doc. CB.267/CILS/5.

#### C. Documentos estatales oficiales

Gobierno de EE.UU., *Estrategia Nacional de Seguridad de Septiembre de 2002*, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/index.html>, (marzo 2010)

Gobierno de EE.UU., *Estrategia Nacional de Combate de las Amas de Destrucción Masiva*, Diciembre de 2002, pp. 3-4, [www.fas.org](http://www.fas.org) (nov. 09).

Gobierno de EE.UU., Departamento del Tesoro, *Response to the Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, 2000, p. 43, [www.ustreas.gov/press/releases/docs/response.pdf](http://www.ustreas.gov/press/releases/docs/response.pdf), (enero 2010).

Gobierno de Francia, *Posición de Francia en la Cumbre Cancún*, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/ONU-organisations-internationales\\_1032/organisations-economiques-financieres\\_1124/omc\\_2478/conference-ministerielle-cancun-2003\\_3615.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/ONU-organisations-internationales_1032/organisations-economiques-financieres_1124/omc_2478/conference-ministerielle-cancun-2003_3615.html), (febrero 2010)

## II. FUENTES PRIMARIAS Y DE INTERNET

- Agencia Nacional de la Aviación Civil de Brasil, <http://www.anac.gov.br/>, (mayo 2010)
- Ahmed, *Declaración del delegado de los trabajadores de Pakistán ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010)
- ALPA, *nota de prensa*, 6 de mayo 2010, [http://www.alpa.org/portals/alpa/pressroom/pressreleases/2010/5-6-10\\_10.010.htm](http://www.alpa.org/portals/alpa/pressroom/pressreleases/2010/5-6-10_10.010.htm) (mayo 2010)
- Amorim, C., "The real Cancun", *The Wall Street Journal*, 25 de septiembre de 2003, [http://www.mre.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=579&Itemid=397](http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=579&Itemid=397), (febrero 2010)
- ....., Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Internacionales y de Defensa del Senado Federal tras la Cumbre de Cancún, 18 septiembre 2003, [http://webthes.senado.gov.br/bin/gate.exe?f=toctn&p\\_toc=toctn&p\\_doc=recor dn&p\\_d=SILN&p\\_op\\_all=E&p\\_SortBy1=DINV&p\\_Ascend1=no&p\\_SortBy2=SASS&p\\_Ascend2=no&p\\_lang=english&expr=ALL&p\\_s\\_ALL=%40DOCN+E+Comissoes\[NV01\]+E+Permanentes\[NV02\]+E+CRE\[NV03\]+E+Atas\[NV04\]+E+%28%40DINV+%3E%3D20030918+E+%40DINV%3C%3D20030922%29&p\\_search=search&a\\_search=ENTRA&p\\_L=10](http://webthes.senado.gov.br/bin/gate.exe?f=toctn&p_toc=toctn&p_doc=recor dn&p_d=SILN&p_op_all=E&p_SortBy1=DINV&p_Ascend1=no&p_SortBy2=SASS&p_Ascend2=no&p_lang=english&expr=ALL&p_s_ALL=%40DOCN+E+Comissoes[NV01]+E+Permanentes[NV02]+E+CRE[NV03]+E+Atas[NV04]+E+%28%40DINV+%3E%3D20030918+E+%40DINV%3C%3D20030922%29&p_search=search&a_search=ENTRA&p_L=10), (febrero 2010)
- ....., Ministro de Exteriores de Brasil, en Waddington, R., "Failed Cancun talks throw up new trade power", en *Reuters*, 15 de septiembre de 2003, <http://www.aftinet.org.au/bulletins/2003/bulletin69.html#3>, (febrero 2010)
- Autoridad Sudafricana de Aviación Civil, <http://www.caa.co.za/>, (mayo 2010)
- Bisignani, G., *Desayuno informativo*, 19 abril 2010, Paris, <http://www.iata.org/pressroom/speeches/Pages/2010-04-19.aspx>, (mayo 2010)
- Botha, *Declaración del delegado de los empleadores de Sudáfrica ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010)
- Bush, G.W., *Discurso a la nación el 18 de marzo de 2003*, <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/167/35266.html>, (nov. 09)

- ....., *Discurso a la nación el 19 de marzo de 2003*, [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Discurso/integro/Bush/nacion/elppor/20030320elpepuint\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Discurso/integro/Bush/nacion/elppor/20030320elpepuint_5/Tes), (nov. 09)
- ....., *Discurso dirigido a la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de septiembre de 2003*, <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/usaeng030923.htm>, (nov. 09)
- ....., "Leave Iraq within 48 hours", *CNN.com*, 18 marzo de 2003, <http://www.cnn.com/2003/WORLD/meast/03/17/sprj.iq.bush.transcript/>, (junio 2009)
- Bussereau, D., declaraciones recogidas en « Nuage de cendres: Les infos de lundi en direct », *ParisMatch.com*, 19 de abril de 2010, <http://www.parismatch.com/Actu-Match/Monde/Actu/Nuage-de-cendres-Les-infos-de-lundi-en-direct-180233/>, (mayo 2010)
- Caldas de Moura, L., "The Situation Between Iraq and Kuwait", *Declaración del embajador-deputy de la representación permanente de Brasil en Naciones Unidas*, Nueva York, 11 Marzo de 2003, <http://www.un.int/brazil/speech/03d-ltcm-csnu-iraque-1103.htm>, (nov. 09)
- ....., "The Situation Between Iraq and Kuwait", *Declaración del embajador-deputy de la representación permanente de Brasil en Naciones Unidas*, Nueva York, 18 de febrero de 2003, <http://www.un.int/brazil/speech/03d-ltcm-csnu-iraque-1802.htm>, (nov. 09)
- CES, "Democratiser la mondialisation », *Déclaration syndicale au Forum social mondial (Porto Alegre) et au Forum économique mondial (Davos)*, *Nos priorités. Résolutions de la CES 2003*, enero 2003, pp.67-68, , <http://www.etuc.org/a/2170>, (dic. 09)
- ....., "Irak", *Nos priorités. Résolutions de la CES 2004*, 13 mayo 2004, p. 118, [http://www.etuc.org/IMG/pdf/Priorites\\_2004\\_FR-3.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/Priorites_2004_FR-3.pdf), (dic. 09)
- ....., "Les syndicats européens disent non a la guerre", *Nos priorités. Résolutions de la CES 2003*, 20 marzo 2003, pp.71-72, <http://www.etuc.org/a/2171>, (dic. 09)
- ....., "Les syndicats européens et l'Irak", *Nos priorités. Résolutions de la CES 2002*, 9.10 de octubre de 2002, pp. 95-96, <http://www.etuc.org/a/2170>, (dic. 09)
- ....., <http://www.etuc.org/fr>, (mayo 2010)
- Chirac, J., *Declaración sobre Irak del Presidente de la República*, París, 18 de marzo de 2003, [http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exlhp/util/documents/accede\\_document.php](http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exlhp/util/documents/accede_document.php) (nov. 09)

- ....., *Declaración sobre Irak del Presidente de la República*, París, 20 de marzo de 2003, [http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exlhp/outil/documents/accede\\_document.php](http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exlhp/outil/documents/accede_document.php) (nov. 09)
- ....., *Discurso en la Apertura de la 58ª Sesión De la Asamblea General de Naciones Unidas*, Nueva York, 23 de septiembre de 2003, <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/frafre030923.htm>, (nov. 09)
- CISL, *Declaración final Congreso*, 2000, 17GA/PFC/1 Anexo I - 17GA/8.6, [http://www.icftu.org/www/french/congres2000/fconres2000\\_VI.pdf](http://www.icftu.org/www/french/congres2000/fconres2000_VI.pdf), (abril 2010)
- ....., *Déclaration pour la 4eme Conférence Ministérielle de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)*, 30 octubre 2001, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991213934&Language=FR>, (marzo 2010)
- ....., *Déclaration syndicale concernant l'ordre du jour de la 5e conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)*, 7 abril 2003, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991217412&Language=FR&Printout=Yes>, (marzo 2010)
- ....., *Déclaration syndicale concernant l'ordre du jour de la 5e conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)*, 7 abril 2003, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991217412&Language=FR&Printout=Yes>, (marzo 2010)
- ....., *La Déclaration de Doha: une analyse syndicale*, 24 enero 2002, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991214623&Language=FR>, (marzo 2010)
- CISL-CMT-CES-FGTB-CSC, *Ensemble pour une mondialisation sociale, Pour une autre Organisation Mondiale du Commerce*, 8 noviembre 2001, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991214202&Language=FR>, (marzo 2010)
- Clinton, B., *Discurso ante la 87ª reunión de la CG de la OIT*, 16 de junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/a-clinto.htm>, (abril 2010)
- CMT, "Le travail des enfants", *Labor*, 2004/2, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_BB2F1D3E578B8097C1256ED2002A2549?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_BB2F1D3E578B8097C1256ED2002A2549?OpenDocument), (abril 2010)
- ....., *Comunicado de prensa*, 1 de febrero 2003, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_DE2D472047CDB5AFC1256E77004679C3?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_DE2D472047CDB5AFC1256E77004679C3?OpenDocument) (dic.09)

- ....., *Comunicado de prensa*, 2 de enero 2003, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_/D66D622D90678926C1256E770044F0C4?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/D66D622D90678926C1256E770044F0C4?OpenDocument), (dic. 09)
- ....., *Comunicado de prensa*, 2 de marzo 2003, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_/13CB4F9D84A73B99C1256E770048B9D6?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/13CB4F9D84A73B99C1256E770048B9D6?OpenDocument), (dic. 09)
- ....., *Comunicado de prensa*, 3 de enero 2003, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_/18E9A3EFD808D548C1256E770045685C?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/18E9A3EFD808D548C1256E770045685C?OpenDocument), (dic.09)
- ....., *Comunicado de prensa*, 4 de marzo 2003, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_/BE06A7715124746DC1256E770049E5BA?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/BE06A7715124746DC1256E770049E5BA?OpenDocument), (18 dic. 09) y, *Comunicado de prensa*, abril 2003, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_/FD322F59B356C4EEC1256E77004E5AB0?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/FD322F59B356C4EEC1256E77004E5AB0?OpenDocument), (dic. 09)
- ....., *Déclaration à l'occasion de la 5ème Conférence ministérielle de l'OMC à Cancún*, Julio 2003, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_/7898D6E04B51C9CAC1256EBB003AF3B1?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/7898D6E04B51C9CAC1256EBB003AF3B1?OpenDocument), (marzo 2010)
- ....., *Posición de la CMT*, mayo 2004, [http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/\\_/348D8FB0FE2B14AFC1256EBB0039341B?OpenDocument](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/348D8FB0FE2B14AFC1256EBB0039341B?OpenDocument), (abril 2010)
- Comisión Meltzer, *Informe Final*, 2000, [www.uiowa.edu/ifdebook/faq/Meltzer.shtml](http://www.uiowa.edu/ifdebook/faq/Meltzer.shtml), (enero 2010)
- CSI, <http://www.ituc-csi.org/-home-.html?lang=es>, (mayo 2010)
- Cynthia Cockburn, *Why Feminist Anti-militarism?*, Marzo 2003, <http://www.womeninblack.org.uk/Feminist%20Antimilitarism.htm> (julio 2010).
- da Silva, L.I., *Discurso del Presidente de la República de Brasil en la apertura de la 58ª Asamblea General de la ONU*, Nueva York, 23 de septiembre de 2003, [http://www.info.planalto.gov.br/exec/inf\\_resultado\\_pesq.cfm?tipo=8](http://www.info.planalto.gov.br/exec/inf_resultado_pesq.cfm?tipo=8), (nov. 09)
- ....., *Discurso a la nación del Presidente de la República*, 20 de marzo de 2003, [http://www.info.planalto.gov.br/exec/inf\\_discursosdata.cfm](http://www.info.planalto.gov.br/exec/inf_discursosdata.cfm), (nov. de 09)
- Declaración final de la Coalición de organizaciones de la sociedad civil en Doha, 17 noviembre 2001, [http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=310:la-omc-fracasa-de-nuevo-la-primera-vez-fue-una-farsa-la-](http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=310:la-omc-fracasa-de-nuevo-la-primera-vez-fue-una-farsa-la-)

- [segunda-una-tragedia&catid=24:10-ade-omc-iy-a-basta&Itemid=35](#), (marzo 2010)
- Departamento de Asuntos Exteriores de Sudáfrica, *Declaración- Reacción del gobierno de Sudáfrica ante la guerra contra Irak*, 20 de marzo de 2003, <http://www.info.gov.za/speeches/2003/03032013461001.htm>, (nov. 09)
- Departamento del Tesoro de EE.UU, *Response to the Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, 2000, [www.ustreas.gov/press/releases/docs/response.pdf](http://www.ustreas.gov/press/releases/docs/response.pdf), (enero 2010)
- Doshi, *Declaración del delegado de los empleadores de India ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010)
- El País, "La ceniza que aguanta un avión", 11 de mayo de 2010, [http://www.elpais.com/articulo/espana/ceniza/aguanta/avion/elpepunac/20100511elpepunac\\_10/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/ceniza/aguanta/avion/elpepunac/20100511elpepunac_10/Tes), (mayo 2010)
- El País, "La nube de cenizas volcánicas obliga a cancelar más de 5.000 vuelos en toda Europa", 15 de abril 2010, [http://www.elpais.com/articulo/internacional/nube/cenizas/volcanicas/obligacion/cancelar/5000/vuelos/toda/Europa/elpepuint/20100415elpepuint\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/nube/cenizas/volcanicas/obligacion/cancelar/5000/vuelos/toda/Europa/elpepuint/20100415elpepuint_5/Tes), (mayo 2010)
- Erwin, A., *Informe al parlamento de Sudáfrica sobre la Cumbre de Cancún*, 26 de septiembre de 2003, <http://www.info.gov.za/speeches/2003/03092611461001.htm>, (marzo 2010)
- Erwin, A., Ministro de Comercio de Sudáfrica, en Elliott, L., Denny, C. Munk D., "Blow to world economy as trade talks collapse", *The Guardian*, 15 de septiembre de 2003, <http://www.guardian.co.uk/world/2003/sep/15/business.politics>, (febrero 2010)
- Eurocontrol, *nota de prensa*, 15 de abril 2010, [http://www.eurocontrol.int/corporate/gallery/content/public/docs/pdf/press\\_releases/2010/100415\\_Volcanic\\_Ash\\_Statement\\_final.pdf](http://www.eurocontrol.int/corporate/gallery/content/public/docs/pdf/press_releases/2010/100415_Volcanic_Ash_Statement_final.pdf), (mayo 2010)
- FAA, *Declaración pública*, 19 de abril de 2010, [http://www.faa.gov/news/press\\_releases/news\\_story.cfm?newsId=11333](http://www.faa.gov/news/press_releases/news_story.cfm?newsId=11333), (mayo 2010)
- Falk, R., *The World Speaks on Iraq*, 14 julio 2005, <http://www.global.ucsb.edu/goglobal/goglobalspring06small.pdf>, (dic. 09)

- Foro Mundial de Redes de la Sociedad Civil, participado por personalidades académicas, intelectuales y organizaciones y redes de la sociedad civil, <http://www.ubuntu.upc.edu/index.php?lg=esp>, (dic. 09)
- Foro Social Europeo, *Llamamiento de los movimientos sociales*, Florencia 11 noviembre 2002, <http://www.lafogata.org/02europa/12europa/eu3.htm>, (dic. 09)
- Foro Social Mundial, *Declaración Por un mundo sin guerras*, Porto Alegre, 3 de febrero 2002, [http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic/main.php?id\\_menu=14\\_2\\_6&cd\\_language=4](http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic/main.php?id_menu=14_2_6&cd_language=4), (dic. 09)
- ....., *Llamamiento de los movimientos sociales*, Porto Alegre, 23 de enero 2003, <http://www.ugt.es/globalizacion/llamamiento.htm>, (dic. 09)
- Foro Ubuntu, Comunicado, *Ante la alarmante evolución de la política internacional: Reforma de las Instituciones Internacionales*, 7-10-2002, <http://www.ubuntu.upc.edu/index.php?lg=esp&pg=2&ncom=9>, (dic. 09)
- FSF, "Volcanic ash: was air travel ban necessary?", Channel 4, Declaraciones de William R. Voss presidente de FSF, 20 abril de 2010, <http://www.channel4.com/news/articles/uk/volcanic+ash+was+air+travel+ban+necessary/3620302>, (mayo 2010)
- ....., 19 abril 2010, <http://www.forexyard.com/en/news/airline-shares-down-on-ash-cloud-flight-disruption-2010-04-19T211906Z-UPDATE-2-US>, (mayo 2010)
- ....., <http://flightsafety.org/about-the-foundation>, (mayo 2010)
- Gallup, Gallup International Iraq Poll 2003, <http://www.gallup-international.com/download/GIA%20press%20release%20Iraq%20Survey%202003.pdf>, (nov. 09)
- ....., Gallup International Iraq Poll 2003, <http://www.gallup-international.com/ContentFiles/survey.asp?id=10>, (nov. 09).
- Gobierno de EE.UU., *Estrategia Nacional de Combate de las Amas de Destrucción Masiva*, Diciembre de 2002, pp. 3-4, [www.fas.org](http://www.fas.org) (nov. 09)
- ....., *Estrategia Nacional de Seguridad de Septiembre de 2002*, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/index.html>, (marzo 2010)
- Gobierno de Francia, *Comunicación del 16 de abril de 2010*, [http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id\\_article=15559](http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=15559), (mayo 2010)
- ....., *Documento de posición de Francia*, Cumbre Cancún en [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/ONU-organisations-internationales\\_1032/organisations-economiques-](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/ONU-organisations-internationales_1032/organisations-economiques-)

- [financieras\\_1124/omc\\_2478/conference-ministerielle-cancun-2003\\_3615.html](#), (febrero 2010)
- Gobierno de India, *Comunicado del gobierno sobre la situación en Iraq*, 18 de Marzo de 2003, <http://meaindia.nic.in/>, (nov. 09)
- ....., *Comunicado del Portavoz oficial sobre el inicio de la acción militar en Iraq*, 20 de marzo de 2003, <http://meaindia.nic.in/>, (nov. 09)
- Gobierno de Sudáfrica, *Declaración oficial ante el debate sobre Iraq en el C.S.*, 5 de febrero de 2003, <http://www.info.gov.za/speeches/2003/03020609461007.htm>, (nov. 09)
- Gutiérrez-Solana, A., Moure, L. y Iturre, M., « L'activation du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies: vers un système international multipolaire? », Paper presentado en el 10º Congreso de la AFSP, Grenoble. 2009, <http://www.congresafsp2009.fr/> (mayo 2010)
- Huibin amee Chew, *Why The War Is Sexist*, Diciembre 2005, <http://www.zcommunications.org/why-the-war-is-sexist-by-huibin-amee-chew-1>, (julio, 2010)
- IATA, "IATA calls for better response", *Montreal Gazette*, 20 abril 2010, <http://www.montrealgazette.com/business/IATA+calls+better+response/2927845/story.html>, (mayo 2010)
- ....., *Comunicado de prensa*, 19 abril 2010, <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2010-04-19-01.aspx>, (mayo 2010).
- ....., *nota de prensa*, 21 abril 2010, <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2010-04-21-01.aspx>, (mayo 2010).
- ....., *nota de prensa*, 27 abril 2010, <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2010-04-27-01.aspx>, (mayo 2010)
- IFALPA, *nota de prensa*, 20 de abril, <http://www.ifalpa.org/downloads/Level1/Press%20%20Media/2010/11PRL01%20-%20return%20to%20flight%20operations%20in%20the%20wake%20of%20the%20eruption%20of%20Mt%20Eyjafjallaj%C3%B6kull.pdf>, (mayo 2010)
- ITUC-CSI, <http://www.ituc-csi.org/-press-room-.html>, (dic.09)
- Jordan, B., "The ILO plans to attack the "worst" forms of child labour", *Trade Union World*, 1 junio 1999, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=990706002&Language=EN>, (abril 2010)
- Jospin, L., *Discurso del Primer Ministros de Francia en la 54ª sesión de la AG de Naciones Unidas*, 20 septiembre 1999,

- <http://www.reunion.sit.gouv.fr/statique/quoide9/discours/jos200999.htm>,  
(abril 2010)
- ....., *Discurso en la Asamblea Nacional - Sesión de 26 marzo de 1999*,  
<http://www.assemblee-nationale.fr/11/cri/html/19990203.asp>, (nov. 09)
- Jurado de Conciencia del Tribunal Mundial sobre Iraq, *Declaración Final del Jurado de Conciencia*, Estambul, Junio 2005,  
[http://www.iraktribunal.de/internat/istanbul2005/final\\_declaration.pdf](http://www.iraktribunal.de/internat/istanbul2005/final_declaration.pdf), (dic. 09)
- Khor, M., *Análisis del colapso de la Conferencia Ministerial de Cancún*, 19 septiembre 2003,  
[http://www.redtercermundo.org.uy/texto\\_completo.php?id=93](http://www.redtercermundo.org.uy/texto_completo.php?id=93),  
(marzo 2010)
- Kumalo, D.S., Embajador de Sudáfrica ante las Naciones Unidas, *Comunicado de prensa ante la Declaración sobre Iraq de la Unión Africana*, Nueva York, 4 de febrero de 2003, <http://www.southafrica-newyork.net/pmun/>, (nov. 09)
- Laurent, *Declaración de la delegada de los empleadores de Suecia ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999,  
<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>,  
(abril 2010)
- Makeka, *Declaración del delegado de los empleadores de Lesotho ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999,  
<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>,  
(abril 2010)
- Maran, M., "WTO: A new beginning after Doha", Conferencia en el India Economic Summit, 4 de diciembre 2001,  
[http://commerce.nic.in/writereaddata/publications/wto\\_decjan02.pdf](http://commerce.nic.in/writereaddata/publications/wto_decjan02.pdf),  
(febrero 2010)
- Marcha Mundial de las Mujeres, *Declaración política del Foro Internacional los Derechos de las Mujeres en los Acuerdos Comerciales*, 8- 9 Septiembre 2003, Cancún,  
[http://www.marchemondiale.org/actions/cmifolder.2006-04-21.5044870636/cancun\\_omc/es](http://www.marchemondiale.org/actions/cmifolder.2006-04-21.5044870636/cancun_omc/es), (marzo 2010)
- ....., *Declaración sobre nuestros valores*, 22 de marzo de 2003,  
[http://www.marchemondiale.org/qui\\_nous\\_sommes/valeurs/es](http://www.marchemondiale.org/qui_nous_sommes/valeurs/es) (julio 2010)
- ....., *El G8 y las mujeres*, mayo de 2002,  
[http://www.marchemondiale.org/publications/G8\\_Nepad/es](http://www.marchemondiale.org/publications/G8_Nepad/es) (julio 2010).
- ....., *Estrategias políticas del Foro Internacional los Derechos de las Mujeres en los Acuerdos Comerciales*, 9 septiembre 2003,

- [http://www.marchemondiale.org/actions/cmifolder.2006-04-21.5044870636/cancun\\_omc/es](http://www.marchemondiale.org/actions/cmifolder.2006-04-21.5044870636/cancun_omc/es), (marzo 2010)
- ....., *Las mujeres del mundo frente a la Organización Mundial del Comercio*, verano 2003, [http://www.marchemondiale.org/actions/cmifolder.2006-04-21.5044870636/cancun\\_omc/es](http://www.marchemondiale.org/actions/cmifolder.2006-04-21.5044870636/cancun_omc/es), (marzo 2010)
- Mbeki, T., *Declaración del Presidente de la República de Sudáfrica ante la 58ª Asamblea General de Naciones Unidas*, 23 de septiembre de 2003, <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/soueng030923.htm>, (nov. 09)
- ....., *Discurso sobre el Estado de la Nación del Presidente de Sudáfrica*, Ciudad del Cabo, 14 de febrero de 2003, <http://www.southafrica-newyork.net/pmum/>, (nov. 09)
- Ministerio de Aviación Civil del Gobierno de India, <http://civilaviation.nic.in/>, (mayo 2010)
- Ministerio de Comercio de la India, Comunicado, 10 noviembre 2001, [http://commerce.nic.in/PressRelease/pressrelease\\_detail.asp?id=766](http://commerce.nic.in/PressRelease/pressrelease_detail.asp?id=766) (febrero 2010)
- ....., Comunicado, 15 septiembre 2003, [http://commerce.nic.in/PressRelease/pressrelease\\_detail.asp?id=217](http://commerce.nic.in/PressRelease/pressrelease_detail.asp?id=217) (febrero 2010)
- Ministerio del Trabajo de India, <http://labour.nic.in/ilas/indiaandilo.htm>, (abril 2010)
- Mishra, *Declaración del delegado gubernamental de India ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010)
- Molina, N., *Relación de propuestas de reforma del sistema de Instituciones Internacionales*, Ubuntu, diciembre 2002, [http://www.ubuntu.upc.edu/pdf/summary\\_esp.pdf](http://www.ubuntu.upc.edu/pdf/summary_esp.pdf) (marzo 2010)
- Mota, R., "The Situation Between Iraq and Kuwait", *Declaración del embajador de la representación permanente de Brasil en Naciones Unidas*, Nueva York, 26 de marzo de 2003, <http://www.un.int/brazil/speech/03d-rms-csnu-iraque-2603.htm>, (nov. 09)
- Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/oaj/unat.html>, (marzo 2010)
- NOW action, *Feminists and Other Activists Say No to War on Iraq*, Declaración de la vicepresidenta, 10 octubre de 2002, <http://www.now.org/press/10-02/10-10.html>, (julio 2010)

- OACI, *Anexos 1 a 18. Dossier*, en Convenio de la Aviación Civil Internacional, [http://www.icao.int/icaoet/anx/spanish/info/annexes\\_booklet\\_es.pdf](http://www.icao.int/icaoet/anx/spanish/info/annexes_booklet_es.pdf), (agosto 2010)
- ....., *Bureaux régionaux*, [http://www.icao.int/icao/fr/m\\_rao\\_f.html](http://www.icao.int/icao/fr/m_rao_f.html), (mayo 2010)
- ....., *La création d'une norme de l'OACI*, <http://www.icao.int/icao/fr/anb/mais/frindex.html>, (mayo 2010)
- ....., *nota de prensa*, 15 de abril de 2010, <http://icaopressroom.wordpress.com/2010/04/15/eruption-of-eyjafjalla-volcano-in-iceland-icao-system-effective-in-ensuring-the-safety-of-air-transport/>, (mayo 2010)
- OIE, Apartado dedicado a trabajo infantil en la web de la OIE, <http://www.ioe-emp.org/es/policy-areas/child-labour/index.html>, (abril 2010)
- ....., *Resolución sobre el trabajo de menores del Consejo General*, Ginebra, 3 junio 1996, [http://www.ioe-emp.org/fileadmin/user\\_upload/documents\\_pdf/papers/statements\\_resolutions/spanish/decla\\_1996jun\\_trabinfantil.pdf](http://www.ioe-emp.org/fileadmin/user_upload/documents_pdf/papers/statements_resolutions/spanish/decla_1996jun_trabinfantil.pdf), (abril 2010)
- OIT, <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>, (abril 2010)
- ....., ILOLEX - Base de datos sobre normas internacionales del trabajo, <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>, (22 abril 2010)
- Oxfam, *A genuine development agenda for the Doha Round of two negotiations*, enero 2002, [http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/trade/downloads/wto\\_doha.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/trade/downloads/wto_doha.pdf), (marzo 2010)
- Página oficial de la Presidencia de la República de Brasil, <http://www.presidencia.gov.br/>, (mayo 2010)
- Página oficial de la Presidencia de la República de Sudáfrica, <http://www.thepresidency.gov.za/index.asp>, (mayo 2010)
- Página oficial del Primer Ministro de India, <http://pmindia.nic.in/>, (mayo 2010)
- Pahad, A., *Discurso del Diputado-Ministro de Asuntos Exteriores de Sudáfrica en el debate en la Asamblea Nacional sobre Iraq*, 12 Marzo de 2003, <http://www.info.gov.za/speeches/2003/03031309461001.htm>, (nov. 09)
- ....., *Comunicado del Diputado-Ministro de Asuntos Exteriores sobre la guerra contra Iraq*, 20 de marzo de 2003, <http://www.info.gov.za/speeches/2003/03032410461002.htm>, (nov. 09)
- Presidencia de la República de Francia, *Comunicado de prensa*, 18 de marzo 2003, [http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exlhp/util/documents/accede\\_document.php](http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exlhp/util/documents/accede_document.php) (nov. 09)

- Preti Jorquin, *Declaración del delegado de los empleadores de Guatemala ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010)
- Raghavan, C., “¿La OMC aprendió algo en Cancún?”, *Tercer Mundo Económico*, n° 174, noviembre 2003, [http://www.redtercermundo.org.uy/tm\\_economico/texto\\_completo.php?id=287](http://www.redtercermundo.org.uy/tm_economico/texto_completo.php?id=287), (marzo 2010)
- Red del Tercer Mundo, *La invasión de los seis hombres verdes*, 9 septiembre 2002, [http://www.redtercermundo.org.uy/texto\\_completo.php?id=8](http://www.redtercermundo.org.uy/texto_completo.php?id=8), (marzo 2010)
- Royal, S., *Discurso de la Ministra Delegada de la familia de Francia ante la Asamblea Nacional*, 5 abril de 2001, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/cri/html/20010150.asp>, página 3, (abril 2010)
- Samet, *Declaración del delegado gubernamental de EE.UU. ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010)
- Secretaría de Estado de Transporte de Francia, *Comunicado de prensa*, 17 de mayo de 2010, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-trafic-aerien-perturbe-par-1.html>, (mayo 2010)
- ....., *Comunicado de prensa*, 4 de mayo de 2010, [http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id\\_article=15849](http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=15849), (mayo 2010)
- Semrau, *Declaración del delegado adjunto de los empleadores de EE.UU. ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010)
- Sinha, Y., “Entrevista al Ministro de Exteriores de India”, *Vremya Novostie*, 19 de febrero de 2003, <http://meaindia.nic.in/>, (nov. 09)
- Steyne, *Declaración del consejero técnico de los trabajadores de Reino Unido ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010)
- Third World Network, “Why women should oppose war”, *Third World Network Features*, n° 2469, marzo 2003, [http://www.twinside.org.sg/title2/women/women\\_a.economic.htm](http://www.twinside.org.sg/title2/women/women_a.economic.htm) (julio 2010)

- ....., *Joint statement of NGOs and social movements*, 26 Enero 2002, <http://www.twinside.org.sg/title/ngo2a.htm>, (marzo 2010)
- Trotman, *Declaración del delegado de los trabajadores de Barbados ante el plenario de la 87ª reunión de la Conferencia General de la OIT*, Ginebra, junio 1999, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chid.htm>, (abril 2010)
- Ubuntu, *Refundemos la OMC dentro de la ONU*, 2 octubre 2003, <http://www.ubuntu.upc.edu/index.php?lg=esp&pg=2&ncom=12>, (marzo 2010)
- Vajpayee, S.A.B., *Discurso del Primer Ministro de India ante la 58ª Asamblea General de la ONU*, Nueva York, 25 de septiembre de 2003, <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/indieng030925.htm>, (nov. 09)
- Vía Campesina, *¡Ganamos en Cancún! Se ha descarrilado la OMC*, 23 septiembre 2003, [http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48:ganamos-en-cancun-se-ha-descarrilado-la-omc&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35](http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=48:ganamos-en-cancun-se-ha-descarrilado-la-omc&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35), (marzo 2010)
- ....., *Después de la victoria de Cancún*, 11 noviembre 2003, [http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49:despues-de-la-victoria-de-cancun&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35](http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=49:despues-de-la-victoria-de-cancun&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35), (marzo 2010)
- ....., *Negociaciones Agrícolas en la OMC*, 4 septiembre 2004, [http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=374:negociaciones-agricolas-en-la-omc&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35](http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=374:negociaciones-agricolas-en-la-omc&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35), (marzo 2010)
- ....., *Vía Campesina Condena Enérgicamente La Declaración De Doha*, 16 de Noviembre de 2001, [http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=309:via-campesina-condena-enicamente-la-declaracion-de-doha&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35](http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=309:via-campesina-condena-enicamente-la-declaracion-de-doha&catid=24:10-ade-omc-ya-basta&Itemid=35), (marzo 2010)
- Villepin, D., *Respuesta del Ministro de Exteriores en el Senado. Debate sobre Irak*, París, 20 de marzo de 2003, [http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exlhp/util/documents/accede\\_document.php](http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exlhp/util/documents/accede_document.php) (nov. 09)
- ....., *Intervención del Ministro de Exteriores en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Nueva York, 14 de febrero de 2003, [http://www.un.int/france/documents\\_espagnols/030214\\_cs\\_france\\_irak.htm](http://www.un.int/france/documents_espagnols/030214_cs_france_irak.htm), (julio 2010).

- ....., *Respuesta del Ministro de Exteriores en el Senado. Debate sobre Irak*, París, 26 de febrero de 2003, [http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exlhp/util/documents/accede\\_document.php](http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exlhp/util/documents/accede_document.php) (nov. 09)
- Washington Post, 7 marzo 2003, <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A54226-2003Mar6?language=printer>, (junio 2009)
- Zoellick, R., "America will not wait for the won't-do countries", *Financial Times*, 22 septiembre de 2003, <http://ustraderep.gov/Document Library/Op-eds/2003/America will not wait for the won%27t-do countries.html> (enero 2010)
- ....., *Conferencia final de prensa, V Cumbre Ministerial OMC*, Cancún, 14 septiembre 2003, <http://www.usda.gov/news/releases/2003/09/0318.htm>, (enero 2010)

*ÍNDICE DE  
JURISPRUDENCIA*

---



I. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Opinión consultiva sobre la *Reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*, (CIJ Recueil, 1949).

Asunto del *Sudoeste africano, segunda fase*, (CIJ Recueil, 1966).

Opinión consultiva sobre las *Consecuencias legales para los Estados de la presencia continuada de Sudáfrica en Namibia (África del Sudoeste) pese a la Resolución 276(1970) del Consejo de Seguridad*, (CIJ Recueil, 1971).

Asunto de los *ensayos nucleares (Nueva Zelanda contra Francia)*, (CIJ Recueil, 1974).

Opinión consultiva sobre la *licitud de la amenaza o el empleo de armas nucleares* (CIJ Recueil, 1996).

II. ORGANO PERMANENTE DE APELACIÓN

*Estados Unidos – Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón*, WT/D558/AB/R de 12 de octubre 1998.

*Estados Unidos— Establecimiento de derechos compensatorios sobre determinados productos de acero al carbono aleado con plomo y bismuto y laminado en caliente originarios del Reino Unido*, [WT/DS138/AB/R](#), 10 de mayo de 2000.



## ÍNDICE DE AUTORES



- Abad, M., 94, 99, 110, 115, 141, 174,  
211, 251  
Abbott, K., 111, 112  
Abellán, V., 256  
Acosta, J.B., 375,376,377,378  
Adler, E., 148, 192  
ALPA, 422  
Ambrosetti, D., 74  
Amorim, C., 333, 334, 335, 336, 337,  
338  
Annan, K., 108,  
Anscombe, G.E.M., 47,53,55,56,143  
Arias, A., 372, 373, 375, 376, 383  
Barbé, E., 150  
Barnett, M., 192, 231, 232  
Barr, M.S., 97  
Bastid, P., 58, 59, 60, 61  
Battisti, F., 62, 63, 180  
Beetham, D., 122, 123  
Bennet, A.L., 414  
Berger, L.P., 147  
Bernstein, S., 97, 98, 113, 177  
Bisignani, G., 420, 421  
Blokker, N., 34  
Bobbio, N., 40, 50, 52, 53, 62, 179  
Bodansky, D., 109, 110, 115, 166,  
168  
Bonet, J., 368, 369, 373, 374, 378,  
379, 381, 382, 383, 400  
Brand, U., 95, 96  
Brooks, S.G., 214  
Buchanan, A., 41, 132, 133, 135, 177  
Bukovansky, M., 74, 75, 182  
Bush, G.W., 228, 263, 264, 265, 267,  
278  
Bussereau, D., 418  
Buzan, B., 39, 194, 197, 200, 203, 212  
Caldas de Moura, L., 273, 274  
Cardona, J., 232, 233, 234, 236, 238,  
239, 248, 256, 257, 258  
Casanovas y de la Rosa, O., 32, 93,  
94, 99, 139, 140, 142, 315  
Casquette, J., 168, 173, 281  
Cathelin, M., 74  
CES, 190, 291, 291  
Chakraborty, D., 333, 340  
Chayes, A., 94  
Chirac, J., 268, 270, 271  
CIISE, 108, 109  
CISL, 290, 356, 357, 358, 359, 395  
Clark, I., 37, 76, 77, 78, 81, 82, 88,  
149, 153, 154, 177, 214  
Clark, J., 171, 172, 173  
Clinton, B., 385, 387  
CMT, 290, 291, 356, 357, 396  
Cockburn, C., 289  
Coffey, P., 305, 314,328,329, 331  
Coicaud, J.M., 41, 122, 125, 129, 130,  
131, 132, 142, 151, 153, 176.  
Conforti, B., 231, 235, 243, 247, 249,  
250, 255, 259  
Connolly, W., 46, 52  
Cornago, N., 87, 132, 136, 137, 141,  
150, 151, 167  
Corten, O., 178  
Cot, P., 259  
Cotta, S., 59., 60  
Cronin, B., 151,157, 252, 254  
CSI, 290. 421  
D'Atri, F., 334  
da Silva, L.I., 272, 273, 274, 416  
Daws, S., 168, 231, 233, 235, 246, 251  
de Wilde, J., 39, 194, 197, 200, 203,  
212  
Dees, D.A., 305  
Dieguez, G., 378  
Diehl, P. F., 139, 150  
Díez de Velasco, M., 31, 36, 139,  
219, 223, 232, 243, 244, 245,  
247, 249, 250, 256, 300, 325,  
377, 378, 406, 410, 411, 424  
Diez, T., 160, 186, 202, 203, 205, 207,  
213, 230, 406  
Diouf, E.H.A., 302, 343  
Djick, van P., 334  
Dupuy, R.-J., 219  
Dworkin, R.M., 46, 59, 61, 176  
Eisemann, P.M., 259  
Emanuelli, C., 257  
Emmerij, L., 231, 232  
Engels, F., 46  
Erwin, A., 344, 345, 346

- Estefanía, J., 95  
 Esty, D., 104, 105, 179  
 Eurocontrol, 404, 418  
 FAA, 417  
 Faber, G., 334  
 Fabius, L., 330, 331  
 Falk, R., 287  
 Fasulo, L., 245, 251  
 Fazal, T.M., 95  
 Fernandez Pons, X., 310, 313, 314, 315, 316, 321  
 Fernández-Flores, J.L., 142  
 Finnemore, M., 112, 231, 232  
 Florini, A., 172  
 Foro Mundial de Redes de la Sociedad Civil, 285  
 Foro Social Europeo, 285  
 Foro Social Mundial, 284, 285, 286, 287  
 Foro Ubuntu, 285, 286, 348, 349, 352  
 Fox, G., 109  
 Franck, T., 41, 99, 100, 101, 102, 103, 178, 179, 258  
 Frederking, B., 35, 147, 154, 159, 182  
 FSF, 423  
 Fukuyama, F., 123, 124, 126  
 Garcia Segura, C., 217, 241, 256  
 Gareis, S.B., 233, 234, 236, 239, 244, 248, 249, 258  
 Garzón, G., 232, 233, 234, 236, 238, 239, 248,  
 Gluksmann, A., 108  
 Gobierno de EE.UU., 263, 267  
 Gobierno de Sudáfrica, 278, 279  
 Goldblatt, D., 126  
 Goldstein, J., 111, 132  
 Grandi, J., 169  
 Grant, R.H., 133  
 Gray, M.M., 28  
 Gutiérrez-Solana, A., 73  
 Guzzini, S., 132  
 Habermas, J., 40, 57, 61, 62, 136, 176  
 Halpern, C., 402  
 Hammouda, H.B., 301, 345  
 Handler Chayes, A., 94  
 Hansen, L., 39, 194, 196, 198, 199, 200, 201, 202, 204, 206, 227, 230, 303, 324, 346, 371, 405, 416  
 Heiskanen, V., 41, 122, 123, 125, 128, 129  
 Held, D., 28, 30, 126  
 Heller, H., 40, 46, 48, 53, 56, 58  
 Henkin, L., 94  
 Hobbes, T., 40, 50, 51, 52, 54, 55, 57, 61, 84, 178  
 Holly, D.A., 138  
 Howarth, D., 138, 193, 200, 266  
 Huibin amee Chew, 288  
 Hurd, I., 35, 65, 67, 71, 72, 147, 149, 151, 157, 162, 252, 254  
 Hurrelmann, A., 7, 85, 88, 160, 184, 200  
 IATA, 420, 421, 423, 425  
 Ibarra, P., 170, 172  
 IFALPA, 422  
 Iglesias, J., 257  
 International Law Association, 179  
 ITUC-CSI, 290  
 Iturre, M., 73, 150  
 Jachtenfunchs, M., 160, 186, 202, 203, 205, 207, 208, 209, 213, 230, 406  
 Jackson, J.H., 309, 310, 312, 315  
 Jacobson, K., 139  
 Jacquet, P., 29, 140, 141, 163  
 Jaitley, A., 338, 341, 343  
 Jawara, F., 305, 306, 326, 327, 332, 338, 340, 342, 345  
 Jimenez de Arechaga, E., 255  
 Joergensen, M.W., 39, 193, 194, 195, 197, 198  
 Jolly, R., 231, 232  
 Jordan, B., 394, 395  
 Jospin, L., 268, 387, 388  
 Jung, S., 160, 186, 202, 203, 205, 207, 208, 209, 213, 230, 406  
 Junne, G.C.A., 41, 125, 126, 127, 128  
 Jurado de Conciencia del Tribunal Mundial sobre Iraq, 287  
 Kahler, M., 111

- Keohane, R.O., 41, 111, 132, 133,  
134, 135, 163, 177
- Khor, M., 350, 351, 352, 353
- Kingsbury, B., 97
- Koh, H.H., 113, 114
- Kouchner, B., 108
- Krajewski, M., 158, 159, 181
- Krasner, S.D., 150
- Kratochwill, F., 150
- Krisch, N., 97
- Kumalo, D.S., 278, 279, 280, 281
- Kumm, M., 116, 117
- Kwa, A., 305, 306, 326, 327, 332, 338,  
340, 342, 345
- Lafer, C., 333, 334, 335, 336, 337
- Laidi, Z., 29
- Lal Das, B., 304, 305, 306, 307, 308,  
313, 319
- Lamy, P., 29, 332
- Layne, C., 73
- Lee, D., 163, 183, 316, 343, 344, 345
- Lee, Y.S., 325
- Lindblom, A.-K., 174, 175, 251
- Linklater, A., 37, 155
- Loos, F., 331
- Lord, C., 122, 123
- Luck, E.C., 245, 248, 255
- Luckman, T., 147
- Luff, D., 162, 304, 310, 313, 314, 315,  
316, 320, 321
- Malone, D.V., 246, 252
- Maltzan, J. von, 334
- Mandel, M., 228
- Mangas Martín, A., 300, 308, 309,  
310, 312, 314, 320, 325
- Maran, M., 341
- Marat, M., 339, 340, 341
- Marcha Mundial de las Mujeres,  
288, 289, 354, 355
- Marx, K., 46
- Matters, T., 139
- Mavroidis, P.C., 315, 316, 320, 321,  
322
- Mbeki, T., 278, 279, 280
- McGrew, A., 126
- Miles, K., 113
- Miller, G.P., 97
- Ministerio de Comercio de la India,  
340, 342, 343
- Mitzen, J., 152, 153
- Miyaoka, I., 35, 67, 68, 69, 70, 147,  
162, 182, 432
- Molina, N., 348
- Moravsick, A., 111
- Mota, R., 272, 273
- Moure, L., 73, 132, 150
- Muller, S., 34
- Nambiar, V., 275
- Navarro, V., 95
- Njinkeu, D., 351
- NOW action, 289
- Nullmeier, F., 185
- Nye, J.S., 132, 163
- OACI, 404, 411, 412, 413
- Oficina Internacional del Trabajo,  
371, 372
- OIE, 391
- OIT, 369, 373, 381
- Oxfam, 348, 353
- Pahad, A., 278, 279, 280
- Palmeter, D., 315, 316, 320, 321, 322
- Pastor Ridruejo, J.A., 31, 34, 219,  
220
- Pauwelyn, J., 306, 310, 311, 329
- Payne, R.A., 37, 150, 153, 155, 166,  
168, 171, 174, 182, 192, 212,  
251, 390
- Pellet, A., 179, 259
- Perez, M., 256
- Persatón, J., 126
- Philips, L., 39, 193, 194, 195, 197,  
198
- Pisani-Ferry, J., 29, 140, 141, 163
- PNUD, 241
- Podesta, B., 169
- Polin, R., 59, 60, 62
- Pu, X., 74
- Putnam, R.D., 164
- Quel López, F. J., 73, 77, 78, 82, 166
- Raghavan, C., 351, 352
- Ramel, F., 155, 163, 189
- Ramon, C., 257

- Rasmussen, S.B., 205  
 Raz, J., 46, 47, 143, 176  
 Red del Tercer Mundo, 349, 350  
 Reinalda, B., 175, 179  
 Reisinger, W., 139  
 Reus-Smit, C., 35, 80, 83, 84, 99, 111, 113, 149, 180, 182  
 Ribeiro, A. 152, 158, 175, 181  
 Riley, R.J., 305, 314, 328, 329, 331  
 Ripol, S., 245  
 Rittberger, V., 220, 259  
 Rodrigo, A., 32, 240, 241, 256  
 Rosset, P., 348,  
 Roth, B.R., 109  
 Rousseau, J.J., 40, 50, 51, 52, 60, 84,  
 Royal, S., 387,  
 Ruggie, J., 36, 148, 150, 154, 155, 182  
 Samhat, N.H., 37, 150, 153, 155, 166, 168, 171, 174, 182, 192, 212, 251, 390  
 Sandholtz, W., 28  
 Schaar, J.H., 52, 60  
 Scharpf, F.W., 78, 79, 180, 433,  
 Schneider, S., 37, 85, 88, 160, 184, 200,  
 Schraeper, H.S., 407, 410, 411,  
 Schweler, R.L., 74,  
 Sengupta, D., 333, 340  
 Serbin, A., 169, 170  
 Sinha, Y., 276  
 Slaughter, A.M., 111  
 Sloan, B., 247  
 Smith, A., 185, 186  
 Smythe, E., 316  
 Snidal, D., 111  
 Sobrino Heredia, J.M., 31, 33, 94, 99, 110, 115, 139, 141, 142, 143, 219, 220, 222  
 Sodupe, K., 132, 154  
 Soletto, I., 242  
 Steffek, J., 37, 41, 84, 85, 86, 88, 89, 135, 136, 137, 160, 167, 184, 200  
 Steinberg, F., 302, 313, 352  
 Stewart, R., 97  
 Strange, S., 28, 95, 164  
 Taylor, I. 163, 343  
 Tharoor, S., 232  
 Third World Network, 289, 349, 350, 351, 353  
 Tholen, B., 152  
 Toope, S.J., 112  
 Torfing, J., 138, 193, 200, 266  
 Tubiena, L., 140, 141, 163  
 Unión Africana, 345  
 Vajpayee, S.A.B., 276, 277  
 Van Rooy, A., 169, 217, 281  
 Varwick, J., 233, 234, 236, 239, 244, 248, 249, 258  
 Vía Campesina, 347, 348, 350, 353  
 Villepin, D., 268, 269, 270, 271  
 Vleuten van der, A., 152, 158, 175, 181  
 Waever, O., 39, 192, 193, 194, 197, 199, 200, 203, 205, 212, 266  
 Wallach, L. 353  
 Walt, S.M., 74  
 Wapner, P., 168, 172, 251, 252, 390  
 Weber, M., 40, 48, 49, 50, 52, 55, 57, 61, 67, 71, 136  
 Weiss, T.G., 168, 231, 232, 233, 235, 246, 251, 390  
 Wendt, A., 35, 147, 148, 153, 183, 186, 191, 192, 195, 196, 203, 216  
 Wet, E. de, 250, 254, 256  
 Wilkinson, R., 183, 316  
 Williams, P.D., 163, 343  
 Williams, S. M., 258  
 Wilson, J.S., 351  
 Wohlforth, 214  
 Wolfrum, R., 179  
 Woodall, P., 353  
 Ygosse, J.E., 334  
 Zangl, B., 220, 259  
 Zaum, D., 105, 106, 107, 109, 110, 178  
 Zoellick, R., 325, 326, 327, 328, 329  
 Zolo, D., 29, 30, 173  
 Zürn, M., 90, 167

*ANNEXE*

*La légitimité sociale des Organisations  
internationales intergouvernementales*

---



## I. VERS LA NOTION DE LÉGITIMITÉ SOCIALE

Le nouveau rôle qui jouent les acteurs dans les relations internationales a transformé la gouvernance internationale. La reconfiguration de l'activité de ces acteurs mais, essentiellement, la perte d'influence de l'État a eu des conséquences pour tous. Cette enquête doit contribuer à la réflexion sur ce phénomène en apportant une explication plausible sur le degré d'autorité que détient l'autre acteur public de la société internationale, l'Organisation internationale. Étant donné que l'autorité est une représentation du pouvoir d'un acteur et puisque une des sources du pouvoir, surtout pour les acteurs dépourvus de moyens de l'application coercitive, c'est la légitimité qui jouissent, cette étude a centré dans ce phénomène son objet d'étude.

La thèse doctorale ici résumée a été fondée sur une perspective globale de l'objet d'étude, la légitimité des Organisations internationales gouvernementales (OIG)<sup>1</sup>. En effet, la recherche du rôle qui doivent jouer les OIG dans la société internationale actuelle a conduit à la vérification de la qualité de l'autorité qui détiennent.

Pour étudier la notion de légitimité et l'appliquer aux Organisations internationales on a formulé un parcours depuis les premières origines de cette notion. De cette manière, dans le Chapitre I, ont analysé les sources classiques de la théorie de l'État et de la Philosophie Politique avec l'objectif de vérifier les éléments qu'ont été définis traditionnellement comme nécessaires pour légitimer une autorité.

Quatre sont les critères que les différentes visions de la Philosophie Politique exposent comme des axes de la légitimité de l'autorité de l'État, à savoir: le respect de la légalité, avec deux parties, la reconnaissance de l'origine de celle-là<sup>2</sup>, le juste titre, et le respect des procédures prévues<sup>3</sup>; l'unification du corps politique autour des valeurs morales qui soutiennent la nécessité d'un projet politique commune<sup>4</sup>; l'existence des mécanismes qui forcent le respect des normes imposées par l'État, instruments qui peuvent

---

<sup>1</sup> On utilise aussi: Organisations internationales intergouvernementales

<sup>2</sup> Voir fondamentalement: J.J. Rousseau, *Du contrat social*, Paris, Flammarion, 2001 et T. Hobbes, *Leviatán*, Móstoles, Editora Nacional, 1983.

<sup>3</sup> M. Weber, *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

<sup>4</sup> J. Habermas, *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, Madrid, Ediciones Cátedra, 1999.

être violents car cette attribution est monopolisée par l'État<sup>5</sup>; et, l'efficacité, caractéristique qui développe l'utilité de l'État, étant donné que l'absence de cette qualité dilue la nécessité de l'institution car il n'y a pas de sens d'avoir des institutions inutiles.

L'énumération de ces éléments il n'a pas seulement fourni à l'enquêteur une image précise de ce qui implique, pour l'État, la notion de légitimité. De même, on a pu constater comment ces exigences sont dans certains cas applicables aux Organisations internationales, comme ce sont les cas des valeurs morales mais, par contre, d'autres caractéristiques sont absolument étrangers à la réalité institutionnel de celles-ci, comme le monopole de l'usage de la force. De même, les apports étudiés posent les différents éléments objectifs comme critères matériels de légitimation, c'est-à-dire, la vérification de ceux-ci aurait comme conséquence la consolidation de la légitimité de l'acteur étatique. Comme on verra, cette perspective est éloignée de la notion de légitimité sociale présentée dans la thèse.

L'étude des notions de légitimité, menée dans le Chapitre II de l'ouvrage, avec lesquelles on travaille dans la discipline internationaliste a montré que, étant donné que la légitimité d'une institution suppose la construction d'un sentiment d'obligation d'ordre moral, ce processus s'organise sur le consentement exprès du récepteur, la cohérence entre les normes et les valeurs préalables et sur la propre relation sociale entre les membres du groupe, promoteurs et bénéficiaires<sup>6</sup>. Cette approche de Miyaoka a été très utile à l'élaboration de la notion de légitimité sociale car elle avance des critères d'analyse subjectifs de certains éléments de la part des sujets d'une communauté politique concrète.

À cet égard, Reus Smit lie le domaine de l'action politique, le comportement, avec le groupe social légitimant et, en fait, le manque de concordance entre celui et les objectifs du groupe emmènera à une perception d'illégitimité<sup>7</sup>. De cette forme, c'est nécessaire connaître quel est le groupe social légitimant qui, au-delà du récepteur direct de la norme est quiconque qui délibère sur la question de la légitimité et, finalement, qu'il sera capable de participer à la création de l'image social de l'autorité

<sup>5</sup> Voir: T. Hobbes, *op. cit.*; M. Weber, *op. cit.*; J. Habermas, *op. cit.* et N. Bobbio, "Sur le principe de légitimité" en VV.AA., *L'idée de légitimité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1967.

<sup>6</sup> I. Miyaoka, *Legitimacy in International Society. Japan's reaction to global wildlife preservation*, New York, Palgrave MacMillan, 2004, p. 16.

<sup>7</sup> C. Reus-Smit, "International Crises of Legitimacy", *International Politics*, n° 44, 2007, p. 164.

émettrice des normes<sup>8</sup>. De cette manière, comme on voit au long du Chapitre V, le groupe social légitimant des actions des Organisations internationales est composé de la communauté politique autour de celle-ci. Et donc, la légitimité est conditionnée tant par le bénéficiaire direct de l'activité législative de la OIG, l'État, comme par celle que de façon indirecte participe du débat légitimant, la citoyenneté.

Pour Scharpf, au-delà de l'affaiblissement étatique dans la gouvernance internationale, "la légitimité de l'action politique et de la réglementation juridique sur le plan international dépendra toujours sur les structures et les processus qui légitiment l'État-nation"<sup>9</sup> ce qui suppose, comme on verra dans la définition de légitimité sociale, que l'État reste, au moins, l'un des acteurs légitimants des actions et des institutions internationales. Pour Steffek en revanche, la citoyenneté est l'objectif ultime de la gouvernance globale. Une citoyenneté informée, qui exerce pression, luttera à travers la société civile, contre des mesures et des institutions qu'elle juge négatives ou illégitimes car "à travers la communication publique et le débat naît le consensus légitimant"<sup>10</sup>. Ces deux perspectives ont été incorporées à la notion de légitimité sociale étant donné que ne sont, pas du tout, incompatibles.

La délimitation des critères sur lesquels les acteurs légitimants d'une autorité politique réfléchissent, a été complétée par la vision du Droit international, développée dans le Chapitre III. Bien qu'avec d'approches bien différentes, les juristes internationalistes fournissent des réflexions le débat sur la capacité des procédures légales pour créer des institutions et des règles légitimes<sup>11</sup> et pour couvrir, précisément, les lacunes de légitimité par l'absence d'autres éléments qui justifient traditionnellement une autorité ou une norme<sup>12</sup>. De même, au-delà de l'influence du respect de la procédure, le droit offre d'autres outils qui renforcent la légitimité d'une norme et de son auteur. Ainsi, une norme et une institution sont fortement légitimées si la

---

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> F.W., Scharpf, "Conceptos de legitimación más allá del Estado Nación", *Revista Española de Ciencia Política*, n° 13, 2005, p. 43.

<sup>10</sup> J. Steffek, "Legitimacy in International Relations. From State Compliance to Citizen Consensus", en A. Hurrelman, S. Schneider, J. Steffek (eds.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, New York, Palgrave, 2007, p. 189.

<sup>11</sup> T. Franck, *The power of legitimacy among nations*, Nueva York, Oxford University Press, 1990, p. 49.

<sup>12</sup> D. Esty, "Good governance at the supranational scale: globalizing administrative law", *Yale Law Journal*, 115:1490, 2006, p. 1561.

capacité juridique par laquelle l'organe émetteur agit provient des lois et principes en vigueur et intervient le consentement de l'acteur concerné<sup>13</sup>. Comme on voit, les apports du Droit international à une notion actualisée de légitimité applicable aux Organisations internationales sont très importants. Cette étude a permis de comprendre le rôle du droit pour la consolidation de l'autorité politique internationale. En tout cas, la légitimité n'est pas une qualité juridique mais sociale, composée, entre autres, des perceptions sur le droit en soi, son exercice, et leur respect.

Les résultats de cette première partie de la recherche ont été cruciaux pour son développement ultérieur. La révision sur la définition de la notion de la légitimité des différentes approches doctrinales des disciplines directement touchées par la question a constitué un élément fonctionnel de l'étude. Elle ne se limitait pas à être une, nécessaire, révision sur l'état de la question. Les éléments fournis par les études citées dans cette œuvre consolident la notion de légitimité sociale qu'on formule dans cette thèse. Si les définitions et les caractéristiques apportées dans les premiers chapitres ne concernaient pas directement les institutions internationales elles ont servi pour configurer l'idée dernière ici présentée. La propre particularité des Organisations internationales a obligé à fonder la définition de sa légitimité avec des apports de diverses sources. Surtout, étant donnée que la question au regard de la légitimité des OIG n'a pas encore été centre de grands débats dans la discipline des Relations Internationales et que les contributions apportées n'offrent pas un tableau théorique et méthodologique généralisable.

Toutefois, les principales recherches réalisées sur la question ont incorporé aspects très intéressants. En premier lieu, il se pose la question de savoir quels sont les sujets légitimants des OIG: seulement les États membres ou également la société civile globale<sup>14</sup>. Comprise la légitimité des OIG comme essentielle pour leur survie et garantie des relations internationales

---

<sup>13</sup> Voir: D. Bodansky, "The legitimacy of international governance: A coming challenge for international environment law", *American Journal of International Law*, vol. 93, n° 3, 1999, p. 601 et D. Zaum, "The authority of international administrations in international society", *Review of International Studies*, vol. 32, n° 3, 2006, p. 460.

<sup>14</sup> G.C.A. Junne, "International organizations in a period of globalization: new (problems of) legitimacy" en J.M. Coicaud et V. Heiskanen, *The legitimacy of International Organizations*, New York, United Nations University Press, 2001, pp. 191-193.

plus coopératives et moins conflictuelles<sup>15</sup>, les différentes contributions sur la question reposent, en général, sur la condition de "justification morale"<sup>16</sup> des institutions et sur la base de valeurs et des objectifs communs et possibles<sup>17</sup>.

## II. LA LÉGITIMITÉ SOCIALE. CADRE THEORIQUE ET METODOLOGIQUE

La recherche d'une notion de légitimité applicable aux Organisations internationales intergouvernementales a entraîné la concrétion d'une vision définie du sujet, les Organisations internationales, ses caractéristiques et leur vie sociale. Parallèlement, a impliqué une définition de la perspective de légitimité utilisée, la légitimité sociale.

À cet égard, on a écarté l'idée que la légitimité soit un critère statique et matériel.<sup>18</sup> Au contraire, la légitimité n'est qu'un reflet de l'image qu'un sujet d'une relation sociale, en quelque sorte hiérarchique, a de l'autorité politique. La légitimité c'est, bien entendu, un significat social dans la mesure où se construit dans le cadre d'un groupe social et il est conditionné par la perception de la réalité du sujet légitimant. Cette notion, fondée sur les idées fondamentales sur la "sociologie de la connaissance"<sup>19</sup>, veut analyser les impressions qui expliquent et justifient les comportements. Par conséquent, la notion de légitimité sociale ici présentée repose sur l'assomption constructiviste que les structures qui gouvernent la réalité internationale sont plutôt sociales que matérielles<sup>20</sup>.

Étant la légitimité, en définitive, une image, une perception sur certains critères, cette image est formée dans la relation collective des membres d'un groupe que, dans ses dynamiques relationnelles, créent

<sup>15</sup> J.M. Coicaud, "Reflexiones sobre las organizaciones internacionales y la legitimidad internacional: limitaciones, patologías y posibilidades", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n° 170, 2001, pp. 33-35.

<sup>16</sup> A. Buchanan, y R.O Keohane, "The legitimacy of global governance institutions", *Ethics and International Affairs*, vol. 20, n° 4, 2006, p. 411.

<sup>17</sup> J. Steffek, "The legitimation of international governance: a discourse approach", *European Journal of International Relations*, Vol. 9, n° 2, 2003, pp. 263-266 et J.M. Coicaud, "International Organizations, the evolution of international politics, and legitimacy" en J.M. Coicaud, y V. Heiskanen, *The legitimacy of International Organizations*, New York, United Nations University Press, 2001, pp. 519-523.

<sup>18</sup> A. Wendt, "Collective identity and the International state", *American Political Science Review*, Vol. 88, n° 2, Junio 1994, pp. 393-394.

<sup>19</sup> L.P. Berger, y T. Luckman, *The social construction of reality*, New York, Random House, 1967, p. 19.

<sup>20</sup> Frederking, *The United States and the Security Council*, Oxon, Routledge, 2007, p. 5.

significats intersubjectifs qui conditionnent le comportement de tous les membres<sup>21</sup>. En effet, dans cette perspective, la légitimité implique la naissance de la sensation d'obligation<sup>22</sup> envers une autorité et l'interprétation de celle-ci comme autoritaire ou conventionnel<sup>23</sup> avec les conséquences résultantes sur le comportement et dans la vie de l'ensemble des membres du groupe<sup>24</sup>.

Comme on l'a dit, cette approximation de la notion de légitimité dépend totalement de la définition des Organisations internationales. Celles-ci sont des régimes internationaux<sup>25</sup> mais avec des particularités propres. Ainsi, la perspective ici adoptée, plus concrète que celle de régime international, considère les OIG comme communautés politiques globales<sup>26</sup>. Cette communauté politique a besoin d'une pluralité d'acteurs qui se reconnaissent mutuellement comme tels et qu'ils comprennent les compétences et fonctions dans la communauté de chacun d'eux. Les raisons qui poussent à la création de cette communauté, les buts et les valeurs morales, doivent être partagés et, pour cette raison, sa validité est précisément constamment constatée par un examen subjectif qui consolide, ou pas, la légitimité. En troisième lieu, l'interprétation de la vie sociale autour d'une OIG en tant que communauté politique implique la capacité des acteurs d'internaliser une structure, un organe avec autorité et les règles qu'elle émet<sup>27</sup>.

Pour tant, et avec cette vision communautaire de la vie sociale des Organisations internationales, on formule la notion de légitimité sociale. La légitimité sociale implique la reconnaissance d'une autorité de la part des acteurs de la communauté politique et, donc, l'acceptation de la capacité de ceux-ci de transformer les structures sociales ou ils sont incarnés<sup>28</sup> grâce à un

---

<sup>21</sup> A. Wendt, "La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n° 1, marzo 2005, pp. 7-15.

<sup>22</sup> I. Miyaoka, *op. cit.*, p. 11.

<sup>23</sup> I. Hurd, *After anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 2007, pp. 7-11.

<sup>24</sup> I. Clark, *Legitimacy in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 23-24.

<sup>25</sup> Voir: D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", en S. D. Krasner, (Ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983 et N. Cornago, "Elementos para el análisis del proceso político en los regímenes internacionales: el multilateralismo no necesariamente formalizado", *Anuario de Derecho Internacional*, n° 15., 1999, p. 211.

<sup>26</sup> R.A. Payne, y N.H. Samhat, *Democratizing global politics*, Albany, State University of New York Press, 2004, p. 29.

<sup>27</sup> I. Clark, *op. cit.*, p. 28.

<sup>28</sup> A. Linklater, *Transformations of political community*, Londres, Polity Press, 1998, pp. 18-20.

processus dialectique de jugement des autres acteurs, ses principes, ses valeurs et ceux de la communauté.

Les acteurs de la communauté politique autour d'une OIG sont, d'une part, les États membres de celle-là et, d'autre part, la citoyenneté. L'inscription de ce double domaine subjectif est l'une des principales contributions de ce concept de légitimité. Si la légitimité sociale se forme dans un processus dialectique entre les membres de la communauté sur les éléments qui l'ont formé, l'étude et la définition de la même ne peut, pour ne pas être incomplet, ignorer la perspective citoyenne<sup>29</sup>. Étant donné qu'il n'est pas possible de connaître les perceptions de la citoyenneté mondiale, la notion de légitimité sociale utilise les perceptions et opinions publiques de la société civile globale comme façon plus efficace de comprendre les impressions de l'humanité<sup>30</sup>.

D'autre part, le rôle de l'État comme agent légitimant est cruciale. L'État est le principal destinataire de l'activité des OIG et, en outre, c'est le fondateur originaire de celles-ci. Une institution considérée légitime par les États poussera à ceux-ci à respecter les normes qui promulguent et, corrélativement, ce respect encouragera à nouveau l'idée que l'organisation est légitime<sup>31</sup>.

Pour tant, identifiés les acteurs de la communauté politique, outre les OIG qui sont sa raison d'être, le processus de reconnaissance mutuelle qu'impliquent les notions de communauté politique et de légitimité sociale sont effectués sur l'évaluation du comportement de l'institution. Le comportement est le reflet de la connaissance commune de ce que l'organisation représente et, de manière analytique, s'est concrétisée par les valeurs morales de l'institution, le respect du principe de la légalité et l'efficacité de l'organisation. Les critères qui décrivent le comportement représentent l'activité attendue par les acteurs légitimants, celle qui confirme le rôle et l'image prévues pour se conformer à la perception légitime. En conséquence, les Organisations internationales passent une double analyse de la légitimité, de la part des deux acteurs, dans lequel le comportement est étudié à la lumière des propres connaissances préalables des acteurs. Les

<sup>29</sup> Voir: D. Bodansky, *op. cit.*, pp. 604-605; J. Steffek, "Legitimacy in International.... *op. cit.*", p. 189; M. Zürn, "Global Governance and legitimacy problems", *Government and Opposition*, vol. 39, n° 2, 2004, p. 260 et G.C.A. Junne, *op. cit.*, pp. 191-193.

<sup>30</sup> P. Wapner, "Civil Society" en Weiss, T.G. y Daws, S. (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, New York, Oxford University Press, 2007, p. 255.

<sup>31</sup> D. Luff, *Le Droit de l'Organisation Mondiale du Commerce*, Bruselas, Bruylant, 2004, p. 981.

valeurs morales ont été définis dans cette recherche comme la représentation de l'idéal de justice<sup>32</sup> commune par lequel la coopération interétatique est possible; le principe de légalité, pour sa part, implique le devoir de respecter les normes internationales (y compris, bien sûr, la réglementation interne des institutions), un respect des procédures prévues et des compétences fondées sur la possession du juste titre pour les exercer; troisièmement, l'efficacité suppose la variable d'une étude qui définit l'utilité de l'institution et implique un processus de légitimation en termes de résultat<sup>33</sup> (voir figure 5.1).

Cet examen sur des critères objectifs, et cela est un autre des grandes particularités de la notion de légitimité sociale, n'implique pas que la confirmation de la réalisation effective des critères fasse naître la légitimité, étant donné que la réalité matérielle conditionne les perceptions des États mais ne les constituent pas. En conséquence, l'impression sur la légitimité sociale d'une institution, exprimée dans les discours publics et, donc, avec la capacité d'influencer les perceptions des autres, est une construction sociale dépendant de croyances et impressions personnelles variables<sup>34</sup>.

En définitive, la notion ici apportée suppose que la légitimité sociale d'une Organisation internationale se consolide lorsque les États et la société civile globale, membres de leur communauté politique, évaluent de façon subjective, dans un processus dialectique mutuellement comprise, les éléments objectifs qui unissent cette communauté.

Étant donné que l'un des buts de cette enquête est, au-delà de la définition d'une notion de légitimité applicable aux Organisations internationales, la proposition et mise à l'essai d'un schéma méthodologique permettant l'analyse empirique de la légitimité des OIG, on a proposé une méthode d'analyse fondée sur les pratiques d'analyse de discours appliquées à l'étude de la politique de sécurité<sup>35</sup>. Si, comme on l'a démontré, la légitimité

<sup>32</sup> J. Habermas, *op. cit.*, pp. 165-171 et R. M. Dworkin, "Obligations of Community" en J. Raz (ed.), *Authority*, Oxford, Blackwell, 1990, pp. 236-238.

<sup>33</sup> F.W., Scharpf, *op. cit.*, pp. 15-22.

<sup>34</sup> T. Diez, M. Jachtenfuchs, y S. Jung, "Which Europe? Conflicting models of a legitimate European political order", *European Journal of International Relations*, vol.4, n° 4, 1998, p. 413.

<sup>35</sup> Voir: L. Philips, y M.W. Joergensen, *Discourse Analysis as Theory and Method*, London, SAGE, 2002; L. Hansen, *Security as practice. Discourse Analysis and the Bosnian war*, Oxoon, Routledge, 2006; B. Buzan, O. Waever y J. de Wilde, *Security. A new framework for analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998 et O. Waever, "Insecurity, security and asecurty in the West European non-war community" en E. Adler y M. Barnett, *Security Communities*, New York, Cambridge University Press, 1998.

sociale est une perception subjective fondée sur une pratique discursive dans un groupe social dénommé communauté politique, il est possible de détecter la conformation de ces perceptions grâce à une étude des allocutions des acteurs légitimants.

Pour cela, une fois sélectionnée l'OIG à enquêter, il a été nécessaire de préciser, de définir, quels sont les éléments objectifs de cette institution. Par la suite, on a sélectionné un cadre temporaire marqué par un phénomène dans la vie institutionnelle de l'organisation qui a provoqué un débat public suffisant. À partir de là, on a recensé les États dont les discours sont examinées, compte tenu de l'impossibilité d'étudier les discours de tous, et ont élu les États-Unis, la France, le Brésil, l'Inde, et l'Afrique du Sud. Ultérieurement, il a été défini quel type d'organisations de la société civile globale devaient faire l'objet d'étude et on a concentré la recherche de discours sur les mouvements sociaux et les ONG, le mouvement féministe et les organisations syndicales. Pour ce qui concerne les textes analysés, dans le cas de l'État ont sélectionné des discours, des déclarations et des prises de position de représentants officiels de chaque État. Dans le cas de la société civile, étant donné que son activité est plus irrégulière, ils ont été inclus dans l'étude tous les discours localisés. Le champ de recherche a été très bien défini. On ne cherchait pas d'allocutions spécifiquement adressées à la légitimation ou dé-légitimation de l'autorité internationale. Ils ont été étudiées les discours publics qui concernent les OIG en général, en les comparant avec les critères objectifs préalablement fixés. L'addition des perceptions que, sur le respect de ces derniers, expriment les acteurs légitimants conformément, finalement, la légitimité sociale d'une institution internationale. Sur ces perceptions, on a démontré, peuvent travailler, analyser et interpréter les spécialistes<sup>36</sup> pour trouver des conclusions sur la forteresse des institutions.

### III. RÉSULTATS DES ÉTUDES DE CAS

Les études de cas réalisés dans cette œuvre répondaient aux différents besoins de la recherche. D'une part, et de manière fondamentale, visaient à tester les cadres conceptuel et méthodologique offerts dans la Partie II de l'ouvrage. De cette manière, il a été possible de vérifier le rendement et la portée qu'elles ont ainsi que ses limites. Deuxièmement, elle

---

<sup>36</sup> T. Diez, M. Jachtenfuchs, y S. Jung, *op. cit.*, y L. Hansen, *op. cit.*

devait obtenir une première impression de la légitimité sociale des Organisations internationales en général. En troisième lieu, l'étude de chaque cas devait permettre d'obtenir les premières conclusions, spécifiques, de l'état de la légitimité sociale de chacune. Dans ce point, il est nécessaire de concrétiser ces deux dernières contributions pour vérifier, ultérieurement, le rendement de la notion théorique et la méthodologie proposées.

On a réalisé des études empiriques de la légitimité sociale de l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI). On a choisi celles-ci tant par leurs caractéristiques communes comme par leurs évidentes différences. En effet, la volonté d'effectuer une comparaison entre elles obligeait à choisir des institutions à caractéristiques communes. Ainsi, elles ont toutes un caractère universel et de coopération<sup>37</sup>. De même, il était essentiel que toutes aient comme membres les cinq États sélectionnés pour étudier ses discours. En ce qui concerne les différences, elles sont évidentes depuis le point de vue de ses objectifs, puisque l'ONU vise des fins généraux et d'autres comme l'OIT ou l'OMC, des fins spécifiques. Il a également été pertinente la différenciation entre les organisations politiques et les techniques<sup>38</sup>.

L'étude des allocutions des acteurs légitimants en ce qui concerne les éléments objectifs des OIG étudiées a impliqué une série de conclusions très intéressantes. En premier lieu, une conclusion de caractère général: la légitimité sociale des OIG étudiées, dans les cadres temporaires élus, ne sont pas équivalents, n'entretiennent pas des caractéristiques communes de façon complète.

Cela n'empêche pas pouvoir tirer quelques conclusions partielles généralisables à les OIG étudiées et, on peut le prévoir, à d'autres qui peuvent être analysées par la suite. Ainsi, et de manière générale, la perception des citoyens sur les OIG en général est considérablement plus négative que celles des États. Étant donné que les activités des OIG affectent la citoyenneté quotidiennement (et à la création de la propre identité<sup>39</sup> des OIG) et, plus important encore, étant donné que la société civile a comme

---

<sup>37</sup> J. M. Sobrino Heredia "El Estatuto jurídico de las Organizaciones internacionales" en M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 14<sup>a</sup> ed., 2007, pp. 51-53.

<sup>38</sup> R. J. Dupuy (dir.) *Manuel sur les Organisations Internationales*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p.15.

<sup>39</sup> A. Wendt, "Collective identity and the International ...", *op. cit.*, p. 385

l'un de ses objectifs influencer sur la vie institutionnelle des OIG, sur ses buts et ses méthodes<sup>40</sup>, cette perception de-légitimante est très révélatrice et inquiétante pour les responsables des OIG. D'autre part, il est très nécessaire de signaler que dans les différents groupes de la société civile évalués ceux qui sont en contact quotidien avec les institutions publiques, étatiques ou internationales, telles que les syndicats, sont moins critiques que les organisations les plus alternatives.

Par ailleurs, d'après les études de cas mis en place, on peut dire que la perception étatique en ce qui concerne le critère objectif identifié avec les valeurs morales est majoritairement positive et, par conséquent, constitue un élément très important de la légitimité sociale des OIG étudiées. Ainsi, a priori, il serait possible d'affirmer que des études ultérieures sur d'autres organisations ou les mêmes dans d'autres cadres temporaires ne différencieront pas beaucoup de cette conclusion.

De même, la perception étatique de l'efficacité des différents OIG n'est pas très positive et, étant donné que ils semblent soutenir en général les principes et objectifs des organisations analysées il est possible de considérer que les institutions internationales, soit elles manquent de compétences pour appliquer son rôle, soit elles ne sont pas capables de communiquer aux membres de leur communauté politique les succès de ses travaux. En tout cas, cela il semble être un élément clairement délégitimant sur lequel il faudrait travailler ultérieurement.

Réalisées les conclusions des éléments des études généralisables, autres appréciations doivent être identifiées dans chaque cas particulier. Pour cela il convient de souligner que les études de cas ne visaient pas servir d'examen ultime de la légitimité sociale des OIG étudiées mais, au contraire, tester le schéma méthodologique et tirer les premières conclusions sur l'objet d'étude. Ainsi, la première caractéristique de ces résultats est que tous représentent l'aboutissement, le façonnage d'un moment donné de la vie sociale de l'Organisation. La consolidation de ces résultats, sa confirmation, doit avoir lieu avec des ultérieures études réalisées sur d'autres cadres temporaires pour pouvoir vérifier si les atouts et faiblesses détectées sont permanents ou si, au contraire, la légitimité sociale évolue avec les différents phénomènes dont une institution internationale est impliquée.

En tout cas, on peut conclure que, dans le moment étudié, le débat sur l'invasion de l'Iraq en 2003, l'Organisation des Nations Unies disposait

---

<sup>40</sup> A. Van Rooy, *The global legitimacy game*, New York, Palgrave MacMillan, 2004, pp. 15-32.

d'un degré de légitimité sociale limité étant donné que, si les valeurs morales étaient appuyées par la quasi-totalité des acteurs légitimants étudiés, le principe de légalité était fortement contesté par la société civile globale et certains États et l'efficacité de la même simplement niée par la quasi-totalité des acteurs légitimants (voir cadre 8.1, qui résume les résultats).

Pour ce qui concerne l'OMC, pendant le débat sur le cycle de Doha entre 2001 et 2003 (voir cadre 10.1), la distance entre la société civile globale et la perception étatique est totale. Ainsi, dans le cas où cette caractéristique se maintienne, celui-ci serait un élément clé avec lequel travailler pour renforcer l'institution. Plus ou moins la même chose arrive avec le principe de légalité et, dans ce cas là, les États en développement s'ajoutent également aux critiques sur le développement du principe. La perception de l'efficacité est, de sa part, très variée entre les différents acteurs. De cette manière, il a été possible de souligner la absolue manque d'attachement de la société civile globale sur tous les éléments objectifs de l'OMC et la critique, plus ou moins acides, des différents États aux éléments objectifs. De cette forme, la perception qui se conclut sur les discours publics sur l'OMC est qu'il existe des graves problèmes de légitimité sociale dans tous ses éléments et de la part de tous les acteurs.

Dans le cas de l'OIT, dans cet étude ont rencontré les premières complications à l'heure de trouver des discours, des speeches, sur les éléments objectifs dont l'impression de respect et accomplissement renforce la légitimité sociale d'une OIG. En effet, si bien tant leurs valeurs morales comme le principe de légalité sont généralement appuyés par les acteurs légitimants, les discours aptes pour l'analyse sont rares, voire, il s'est révélé impossible d'intégrer d'allocutions de tous les acteurs. Ainsi, étant donné que l'analyse a été considéré comme valable grâce aux discours trouvés et analysés (voir figure 11.2), on peut dire que lorsqu'il y a été adoptée la Convention No 182 (événement qui fixe le cadre temporaire de cette étude de cas), la faiblesse majeure de l'OIT, en termes de légitimité sociale, était la perception de leur manque d'efficacité. D'autre part, il faut également noter que l'absence d'un grand nombre des discours sur l'institution et son activité trace la vision d'une certaine apathie avec l'institution, apathie qui semble être un élément délégitimant de celle-ci.

Enfin, on a étudié les cas de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale. Comme on voit, étant une organisation éminemment technique, il ne se produit suffisamment du débat public quant à leur

légitimité et leur comportement (voir figure 12.2). Cela implique qu'on a pas trouvé des preuves qui montrent une communauté politique qui partage ses valeurs comme propres, qu'implique une pluralité d'acteurs qui se reconnaissent mutuellement et qui se sont donné la capacité de modifier les structures de cette relation.

#### IV. RENDEMENT ET L'UTILITE DE LA NOTION DE LEGITIMITE SOCIALE.

Révisés brièvement les principaux apports des études de cas inclus dans cette œuvre, c'est essentiel de revoir le rendement de la notion de légitimité sociale. L'objectif de toute la recherche était la vérification de la justification de l'autorité d'une institution internationale pour assurer le respect de ses normes. Ainsi, l'addition des éléments d'autorité et d'accomplissement ont conduit à la recherche d'une étude sur la conformation du pouvoir, question fondamentale pour les Relations Internationales. L'enquête partait de l'hypothèse que les autorités politiques, pour avoir le maximum de pouvoir possible et, en conséquence, être respectées, doivent être considérées comme légitimes. Si bien la légitimité n'implique pas directement l'accomplissement et s'ils existent d'autorités illégitimes avec pouvoir pour imposer sa volonté, rien n'est plus puissant qu'une institution politique légitime. De cette manière, il a été étudié quel est le processus de conformation de cette qualité de l'autorité, la légitimité, étant donné que celle-ci est une très importante source de pouvoir.

La notion de légitimité sociale présentée ici est utile car cela ne constitue pas une proposition fermée d'analyse de la légitimité des institutions internationales mais un cadre dynamique qui permet, et cela est fondamental, une gradation de l'impression de légitimité d'une OIG concrète. Étant donné que la légitimité sociale est une perception subjective sur les Organisations internationales et son comportement et puisque l'image publique résultant n'est pas nécessairement unique, l'étude de cette qualité facilite l'accès aux faiblesses et atouts de son autorité politique. Avoir écarté la possibilité de décrire une Organisation internationale comme légitime ou illégitime de façon absolue permet de maintenir les portes ouvertes aux possibles corrections des actions des institutions internationales.

De cette manière, en gardant les principaux apports ici réalisés, il sera possible d'examiner le degré d'appui qui détient une OIG en particulier dans différents cadres temporaires et, donc, savoir quels éléments constituent des bases sur lesquelles se structure la force de cette institution ainsi que, bien entendu, quelles sont ses inconvénients, voire quels éléments devrait modifier ou incorporer pour parvenir à une amélioration de leur degré de légitimité sociale.

On a examiné les processus de légitimation des OIG de base discursive<sup>41</sup> car il a été démontré que le débat sur la notion de légitimité est une question qui doit être abordé depuis une perspective idéal et pas matériel<sup>42</sup> car elle représente l'élan d'accomplir les obligations qui proviennent d'une OIG considérée comme légitime<sup>43</sup> et parce que cette perception naît de la connaissance commune construit sur les interactions entre acteurs<sup>44</sup>. L'utilité de cette notion, par conséquent, se fonde également sur le fait d'avoir exclu le parcours objectif et matérialiste sur le respect des exigences pour envisager une autorité comme légitime. Au-delà du respect effectif de ceux-ci, la légitimité sociale d'une OIG naît de la perception des sujets soumis à celle-là.

La notion de légitimité sociale, en outre, étant donné qu'elle décrit la naissance de celle-ci sur la base d'une double analyse subjective de légitimité, des États et de la société civile globale, implique une contribution globale sur la question. La légitimité entendue comme sensation subjective d'un acteur suppose, d'une certaine manière, comprendre que l'on peut analyser les États<sup>45</sup> et la citoyenneté comme des collectivités capables de sentir. En effet, souvent des études sur la légitimité d'institutions publiques et des propres OIG on été effectués sans couvrir tout le groupe social où celle-ci se place ni les autres acteurs avec lesquels elle a des relations et qui constituent une image publique d'elle même et participent à la création d'une identité propre de l'institution<sup>46</sup>. La plupart des études sur la légitimité des OIG n'inclut pas la perspective citoyenne, clef pour apprécier et évaluer l'autorité d'une institution internationale. En outre, on oublie souvent la

---

<sup>41</sup> S. Schneider, F. Nullmeier y A. Hurrelmann, "The communicative dimension" en A. Hurrelman, S. Schneider, et J. Steffek, (eds.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, New York, Palgrave, 2007, pp. 153-154.

<sup>42</sup> B. Frederking, *op. cit.*, p. 5.

<sup>43</sup> I. Miyaoka, *op. cit.*, p. 11

<sup>44</sup> C. Reus-Smit, *Legitimacy in International.....*, *op. cit.*, p. 164.

<sup>45</sup> I. Hurd, *op. cit.*, p.7

<sup>46</sup> A. Wendt, "Collective identity and the International ...", *op. cit.*, p. 385.

caractéristique de l'Organisation internationale comme communauté politique, une notion plus large que les mentions exclusives sur leur vie interne.

D'autre part, et malgré son caractère politique, la notion de légitimité sociale n'implique pas la disparition ou l'invalidité des autres définitions de légitimité mentionnées dans cette œuvre<sup>47</sup>. Toutefois, étant donné que la notion de légitimité sociale comprend la nécessité de démontrer l'utilité de l'institution, l'engagement avec les normes, l'accord sur les valeurs et objectifs et, étant donné qu'en plus, elle intègre tout l'éventail des acteurs affiliés au groupe social où se situe l'OIG, cette notion se consolide, en conséquence, comme plus complète que les autres et, pourtant, offre un rendement plus grand pour des études ultérieures et pour la propre compréhension du pouvoir actuel des OIG.

L'intégration d'une perspective citoyenne dans l'étude de la légitimité sociale est une autre des principales contributions de l'ouvrage car elle implique un rapprochement complet et complexe de la consolidation de l'autorité des OIG et comble une lacune dans les études sur la question.

La perspective citoyenne offre également une des conséquences non expressément recherchées de la thèse: le remplacement du débat quant à la propre légitimité de la société civile et des ONG et les mouvements sociaux. La confusion fréquente entre les concepts de représentativité et de légitimité ont conduit, de manière intéressée ou pas, à des débats sur la légitimité des ONG pour être partie active, et acteur légitimant, de la vie sociale des OIG et les relations internationales en général. La notion de légitimité sociale confère à la société civile la représentation des perceptions de la citoyenneté en ce qui concerne les OIG car la concrétisation de celles-ci n'est pas possible. Cela ne signifie pas accorder, dans ce cadre théorique, une légitimité concrète aux organisations qui font partie de la société civile. Celles-ci auront plus ou moins de représentativité, mais elles ne disposent pas d'autorité politique ni de la capacité de fixer des normes et, pourtant, le débat sur ces organisations ne doit pas être centré sur l'idée de légitimité. Sa place dans la notion de légitimité sociale se justifie précisément parce qu'ils sont des sujets très actifs de la société internationale, avec une grande

---

<sup>47</sup> Par exemple, les notions de légitimité démocratique, légitimité de résultat, input legitimacy et output legitimacy.

capacité discursive et de pression et avec la possibilité de parvenir à des grandes auditions. Et celui-là est l'axe de son pouvoir, sa capacité de transférer de manière convaincante sa propre image de la réalité, même dans le cas où cette image n'est pas liée d'une façon exacte à la réalité. On peut discuter si cela est juste ou pas, c'est à dire, le fait que des organisations, privées en définitive, disposent d'une telle capacité d'influence sur les perceptions de la citoyenneté et les États; de construire, en définitive, dans sa relation dialectique avec d'autres acteurs internationaux, des significations intersubjectifs propres qui conditionnent le comportement et les perceptions futures. En tout cas, juste ou pas, la société civile globale a ce pouvoir et il est nécessaire comprendre cette évidence pour travailler sur les relations internationales actuelles.

Un autre des rendements que cette enquête a offert, depuis la définition de la notion de légitimité sociale jusqu'à la proposition et mise en œuvre du cadre méthodologique, est la reconfiguration du rôle des ONG et des mouvements sociaux dans la gouvernance internationale et, plus précisément, dans les Organisations internationales. On a tendance à penser que les ONG et les autres mouvements sociaux participent de la gouvernance globale car progressivement sont en train d'être incorporées aux débats des institutions internationales et parce qu'ils ont pressioniée pour que celles-ci rendent des comptes et transforment en plus transparentes ses procédures<sup>48</sup>. Toutefois, la pratique habituelle c'est que la participation des ONG dans la dynamique et les débats des OIG soit produit par invitation, pour des questions spécifiques et avec l'accès partiel à l'information<sup>49</sup>, comme lors des conférences sectorielles organisées par les Nations Unies ou dans les débats de l'OMC<sup>50</sup>. Cette enquête, par conséquent, n'a pas prétendu nier l'évidente et croissante influence des ONG, les plus grandes au moins, dans la gouvernance mondiale, y compris ici sa participation à la création du Droit international<sup>51</sup>. Ce qui a été démontré avec la notion de légitimité sociale est que les discussions sur l'inclusion des ONG et autres mouvements sociaux dans les dynamiques internes des OIG, même si c'est très important et utile pour les deux parties, elle n'est pas la clé

<sup>48</sup> M. Abad, *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, Madrid, CIDEAL, 2004, p. 97.

<sup>49</sup> A. K. Lindblom, *Non-governmental Organizations in International Law*, Cambridge, CSICL, 2005, p. 448.

<sup>50</sup> R.A. Payne, y N.H. Samhat, *op. cit.*, pp. 111-121.

<sup>51</sup> A.K. Lindblom, *op. cit.*, p. 446.

de la construction de l'image de la légitimité d'une Organisation internationale et qu'il faut minimiser l'importance des travaux de ces groupes sociaux à l'intérieur des institutions internationales car c'est à l'extérieur où ils peuvent agir avec liberté et toute sa force. La participation institutionnalisée, limitée et dépendante, sert de forum d'accès aux informations et aussi au débat. Néanmoins, la formation de la légitimité sociale s'observe dans les discours des ONG, des syndicats et des mouvements sociaux, grands et petits, qui sont menées à l'extérieur, vers la citoyenneté, en référence à son impression concernant le respect des critères objectifs précités.

Enfin, la notion de légitimité sociale et la méthodologie pour leur étude empirique ici incorporées constituent un nouveau et fondamental outil pour les études des Organisations internationales intergouvernementales. La légitimité est une source de pouvoir fondamental pour renforcer une autorité politique quelconque et elle devient nécessaire pour un type d'autorité, comme celle des institutions internationales, dépourvues d'une manière générale de moyens d'imposition de ses décisions. La notion de légitimité sociale permet d'observer le processus par lequel une OIG acquiert ou perd légitimité, quels sont les éléments plus critiqués ou soutenus par ceux qui accordent le degré de légitimité et que, finalement, sont ceux qui doivent sentir l'obligation de respecter les dispositions de l'institution. En conséquence, le rendement de ces contributions est évident: assurer une étude individualisée sur les points forts et faiblesses des Organisations internationales.

## V. LIMITATIONS DES RÉPONSES OFFERTES

Il a été démontré que l'inclusion dans le débat théorique des Relations Internationales de la notion de légitimité sociale est nécessaire pour la meilleure compréhension de la vie interne de la communauté politique constituée autour d'une Organisation internationale. Toutefois, il faut signaler que, comme il a été également montré dans les différentes études de cas, cette notion n'est pas également applicable pour tous les types d'Organisations internationales.

D'une façon très réussite, cette enquête a opté pour prouver le cadre théorique et le schéma méthodologique dans des différents types d'institutions internationales. La notion de légitimité sociale, décrite comme

perception subjective, est consolidée dans le débat entre les acteurs, dans la compréhension des différents acteurs du discours et le comportement des autres, à la lumière des valeurs et des structures préalablement partagées. Néanmoins, l'absence du débat public sur une OIG diminue la possibilité de voir naître la perception de légitimité entendue comme légitimité sociale. Cela ne veut pas dire que la difficulté de trouver des discours, ou le fait qu'il soit impossible de trouver d'appréciations de tous les acteurs sur tous les critères invalide cette alternative. En fait, le cadre méthodologique, en choisissant des études avec un cadre temporaire fermé, peut entraîner qu'une question donnée, un certain point d'un des critères, ne soit pas mentionné dans le débat et les discours publics. Toutefois, c'est l'impression générale concernant les critères légitimes, pas l'énumération de chacune de leurs variantes, ce qui construit la perception de légitimité sociale. C'est ce qui s'est passé, par exemple, dans l'étude de l'Organisation Internationale du Travail.

Ce qui est affirmé ici, cependant, c'est que l'absolue absence du débat en termes légitimants, c'est-à-dire, d'un large débat sur les critères objectifs, limite la possibilité d'apparition de la légitimité sociale. C'est ce qui s'est passé dans l'étude de cas visé sur l'OACI. L'absence d'un débat public entre les acteurs, implique d'une certaine manière l'absence d'une communauté politique. Cela se passe dans les OIG de caractère purement technique<sup>52</sup>. Etant donnée que cette conclusion naît de l'étude d'un cadre temporaire très brief sur l'OACI il n'est pas possible de généraliser cette idée. Pourtant, on peut affirmer que plus une organisation n'est technique, moins de débat public légitimant on trouvera sur celle-ci. Cette annotation n'implique pas une illégitimité des institutions telles que l'OACI mais plutôt, reflète une limitation de la notion présentée dans cette œuvre. Il a été dit que la notion de légitimité sociale n'impliquait pas la disparition des autres types de légitimité. De cette manière, les Organisations internationales techniques doivent chercher à obtenir un degré élevé de légitimité en termes de résultat<sup>53</sup> parce qu'elles disposent d'un moindre degré d'appui social et peuvent être plus facilement fermées, oubliées ou délégitimées.

En parallèle, une autre limitation que la notion de légitimité sociale apporte, et plus précisément le schéma méthodologique, c'est fixer un lien direct entre manque de débat et de discours publics et manque de légitimité

---

<sup>52</sup> R. J. Dupuy, *op. cit.*, p. 15.

<sup>53</sup> F.W. Scharpf, *op. cit.*, pp. 15-22.

sociale. Si cela est en partie vrai, comme on vient de montrer, il existe la possibilité de rencontrer des institutions que, pour des raisons historiques, de composition interne, etc., disposent d'un degré de légitimité sociale préalable. Autrement dit, les raisons pour lesquelles il n'est pas possible d'identifier un grand débat sur l'adoption de la Convention 182 de l'OIT peuvent s'expliquer parce que, en raison de sa composition institutionnel, les syndicats assument la légitimité de l'institution et les autres acteurs de la société civile interprètent que les organisations de travailleurs s'en occupent déjà de la question. De même, une institution, telle que l'ONU, avec une longue histoire de travail peut plus simplement rassembler des volontés dans la réalisation de ses valeurs, objectifs, voire procédures, qu'une autre institution comme l'OMC, de création récente et objectifs controversés.

En troisième lieu, la méthode exposée dans cette étude contient quelques limitations nécessaires pour développer l'objectif central de cette œuvre, la définition de la légitimité sociale. Ainsi, on a effectué des études de cas avec un cadre temporaire très bref. Une étude de la légitimité sociale d'une OIG concrète, objectif pas central de cette œuvre, devra réaliser le même processus dans plusieurs cadres temporaires pour obtenir des conclusions plus solides.

## VI. DEVELOPPEMENT DES ENQUETES ULTERIEURES

Cette œuvre offre un vaste champ pour poursuivre la recherche sur l'autorité et le pouvoir des Organisations internationales, sur le rôle qui jouent dans la nouvelle gouvernance internationale. De cette forme, comme on a incorporé une notion nouvelle à ce débat il serait très positif l'approfondissement des plusieurs aspects.

En premier lieu, les études empiriques réalisées ont offert une première vision des atouts et faiblesses des OIG étudiées. Comme il a été indiqué ci-dessus, l'approfondissement de l'étude de certaines d'entre elles avec des enquêtes successives des discours publics des acteurs légitimants dans des différents cadres temporaires, offrira une perspective nouvelle aux enquêtes sur ces OIG.

D'autre part, dans les études de cas, on a rejetée sciemment pour favoriser la comparaison des résultats, d'autres types de OIG comme les Organisations d'intégration, les Organisations régionales ou les Organisations de sécurité dont l'étude sera fondamentale pour cette partie

des disciplines des Relations Internationales et du Droit international. L'incursion dans ces domaines peut conduire à la confirmation absolue des conclusions ici présentées et du propre cadre théorique ou à de petits ajustements qui le complètent.

En troisième lieu, y compris la notion de légitimité sociale comme source de pouvoir et d'autorité, l'application de la méthode exposée doit permettre d'ouvrir le domaine de la recherche. Si on peut connaître avec précision quels domaines d'une OIG provoquent rejet dans les acteurs légitimants et, ce qui est plus important, si il est possible de connaître les raisons de ce refus, ca doit être, pourtant, réalisable un travaille de formulation des réformes et alternatives qu'aideront à pallier ces insuffisances.





