UNIVERSIDAD POMPEU FABRA
FACULTAD DE DERECHO

LA RECEPCIÓN DE LAS RESOLUCIONES OBLIGATORIAS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Ángel José RODRIGO HERNÁNDEZ

Barcelona
1996
(4 de 7)

obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales se va a utilizar una primera distinción entre aquellas resoluciones que *prima facie* contienen obligaciones internacionales que son directamente aplicables y aquellas otras cuyas obligaciones internacionales no son directamente aplicables. El principal motivo que lleva a mantener esta distinción es la diferente función y, en consecuencia, los diferentes efectos jurídicos que desempeña la publicación en un caso y en otro, con independencia de la posible existencia de una obligación de realizar tal publicación interna. La publicación en el supuesto de las resoluciones directamente aplicables, entre otras, desempeña la función de condición de aplicación interna; mientras que la publicación en el caso de las resoluciones que no son directamente aplicables no es un requisito de eficacia interna, ya que las normas aplicables son las normas internas de ejecución normativa. Por tanto, las consecuencias jurídicas de la regularidad o irregularidad de la práctica española en materia de publicación no son las mismas en un tipo de resoluciones que en otro.

A. LA PUBLICACION DE LAS RESOLUCIONES DIRECTAMENTE APLICABLES

La publicación de las resoluciones directamente aplicables de las Organizaciones internacionales intergubernamentales, en teoría y como consecuencia de la aplicación por analogía de las normas internas relativas a la publicación de los tratados internacionales, se debería realizar en el *Boletín Oficial del Estado*.[48] Este tipo de resoluciones deberían publicarse en calidad de normas internacionales, ya que con independencia de las funciones que pueda desempeñar tal publicación, en ningún caso debería

[48] J.D. GONZALEZ CAMPOS, "Nota", *REDI*, 1966, p. 454 ya lo señalaba así respecto al ordenamiento jurídico español anterior a la Constitucion 1978.

operar una transformación de las resoluciones en estudio, un cambio de la naturaleza de las mismas. La publicación de estas resoluciones produce como efecto el que los órganos internos competentes puedan aplicarlas directamente, por lo que los particulares podrán invocarlas para garantía de los derechos y obligaciones que les reconozcan.

Este procedimiento teórico de publicación se ha visto confirmado en la práctica interna en el caso de la resolución 827 (1993) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esta resolución, que es parcialmente *self-executing*, ya que contiene obligaciones internacionales directamente aplicables y obligaciones que no son directamente aplicables (las del párrafo 4), ha sido publicada en el *Boletín Oficial del Estado* en calidad de norma internacional,[49] permitiendo de esta forma la aplicación en el ordenamiento jurídico español en calidad de norma internacional de aquellas disposiciones que reunen los requisitos necesarios.[50] Más tarde, se ha operado el desarrollo normativo de las obligaciones que no tienen carácter directamente aplicable (el párrafo 4) por medio de la Ley orgánica 15/1994, de 1 de junio,[51] sin necesidad de reformular la norma internacional o publicar la resolución como anexo a la misma. No obstante, FERNANDEZ TOMAS manifiesta su sorpresa por el procedimiento utilizado para la publicación de esta resolución y se pregunta por qué se ha empleado esta vía para la resolución 827 (1993), que si fuera un tratado internacional, por razón de la materia, requería la autorización parlamentaria previa, y no la operada con las

---

[49] Vid. *BOE*, 24 de noviembre de 1993, Nº 281; corrección de errores de 22 de enero de 1994, Nº 19.

[50] J.A PASTOR RIDRUEJO, *Op. cit.*, 1993, párraf. 5 señala respecto a la publicación de esta resolución: "Prescindir en el caso que nos ocupa de la publicación de la resolución sería un mal precedente y podría dar a entender que la introducción en el derecho español de la resolución de un órgano de una organización internacional obligatoria según el tratado instituyente no se hace por publicación en *Boletín Oficial del Estado* sino que necesita de la promulgación de una norma específica".

Vid. en este sentido F.J. QUEL LOPEZ, "Los efectos de la creación del Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia en el orden interno español", *REDI*, 1994, vol. XLVI, Nº 1, pp. 76-79.

[51] Vid. *BOE*, 2 de junio de 1994, Nº 131.

resoluciones de Organizaciones internacionales que establecen obligaciones financieras para las que es necesaria la aprobación de una ley.[52] Sin embargo, no se puede equiparar la resolución citada con las resoluciones de las Organizaciones internacionales financieras por varios motivos. En primer lugar y en general, las resoluciones de estas Organizaciones internacionales no son obligatorias para los Estados.[53] En segundo lugar, la ley tiene por objeto la ejecución normativa de las obligaciones de resultado contenidas en las resoluciones de tales Organizaciones, que son resoluciones no directamente aplicables, claro está, una vez que el Estado ha decido asumir las recomendaciones en ellas incluidas. Por último, lo verdaderamente irregular es la publicación de dichas resoluciones como anexos a la ley, de forma que dicha publicación opera su transformación en norma interna; es ésta una práctica contraria a nuestro sistema de integración de las normas internacionales y a la función de la publicación, que no tiene por objeto la transformación de las normas internacionales en normas internas, como se comprobará al analizar este tipo de resoluciones dentro de aquéllas que contienen obligaciones que no son directamente aplicables. En suma, la publicación de la resolución 827 (1993) del Consejo de Seguridad ha devenido así en un ejemplo modélico y de referencia para el resto de la práctica en esta materia, y ha confirmado el procedimiento que en España regula en la actualidad la publicación de tales resoluciones; una práctica que se ha visto consolidada con la publicación de la resolución 955 (1994) del Consejo de

---

[52] A. FERNANDEZ TOMAS, *La celebración de tratados bilaterales de cooperación por España*, Valencia, Tirant lo blanch, 1994, p. 143, nota 196.

D. ORDOÑEZ, "Tribunal Internacional sobre crímenes internacionales en la antigua Yugoslavia. Resolución 827 (1993) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: publicación y ejecución en el derecho español", *REDI*, 1994, vol. XLVI, Nº 1, p. 436 sostiene también que hubiera sido más apropiado la publicación de la resolución 827 (1993) como anexo a la ley orgánica de aplicación.

[53] Los términos empleados en las resoluciones de las Organizaciones internacionales financieras son comunes entre las recomendaciones internacionales: "autorizan a los Estados la suscripción...", "sería conveniente tomar las medidas para aumentar el capital", "se autoriza al Fondo a aceptar de cada Estado una suscripción", "constituyen una base adecuada para la elaboración de recomendaciones a sus respectivos legislativos...".

Seguridad en calidad de norma internacional.[54]

Asimismo, el procedimiento teórico de publicación de las resoluciones en calidad normas internacionales ha sido confirmado por la práctica más reciente relativa a las resoluciones de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. Tanto la medida de conservación 18/IX de 1990[55] como la medida de conservación 18/XIII de 1994[56] han sido publicadas en calidad de normas internacionales.

Junto a esta práctica relativa a resoluciones cuya naturaleza institucional no plantea dudas, se pueden señalar ejemplos de resoluciones que, en función de los criterios que se utilicen, su naturaleza puede ser calificada de institucional o convencional. Este es el caso de resoluciones que prorrogan o enmiendan el propio tratado constitutivo de la Organización o que modifican otros tratados internacionales que les han otorgado dicho poder. Así sucede, entre otros, en el supuesto de la resolución N° 152 (XXVIII), de 20 de noviembre de 1993 del Consejo Internacional del Caucho Natural que prorroga el Convenio Internacional del Caucho Natural de 1987,[57] que contiene obligaciones internacionales directamente aplicables y ha sido publicada en el ordenamiento jurídico español en calidad de norma internacional, de forma que permite su aplicación por los órganos internos con tal carácter.

Una práctica semejante, y por tanto que se acomoda al procedimiento que en principio se debería utilizar en España, es la empleada con resoluciones de Organizaciones

---

[54] Vid. *BOE*, 24 de mayo de 1995, N° 123.

[55] Vid. *BOE*, 12 de julio de 1994, N° 165; vid sobre este caso J. GONZALEZ VEGA, "La publicación de actos de las Organizaciones internacionales en la reciente práctica española: A propósito de la publicación de la medida de conservación 18/IX de la Comisión de Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCTVMA)", *REDI*, 1994, vol. XLVI, N° 2, pp. 900-902, que resalta la excepcionalidad de este ejemplo concreto en razón de su escasez y de la corrección de la misma.

[56] Vid. *BOE*, 2 de mayo de 1995, N° 104; corrección de errores *BOE*, 13 de julio de 1995, N° 166.

[57] Vid. *BOE*, 9 de junio de 1994, N° 181.

internacionales intergubernamentales que crean obligaciones internacionales si son aceptadas por los Estados miembros, como es el caso de algunas resoluciones del Consejo Internacional del Café. Así, entre otras, la resolución 363, de 4 de junio de 1993, ha sido publicada en el *Boletín Oficial del Estado* en calidad de norma internacional.[58]

Este mismo procedimiento y con efectos similares se utiliza, en ocasiones, respecto a resoluciones adoptadas por órganos de gestión de tratados internacionales. Así, "la Cuarta Reunión de las Partes" del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono de 1987 aprobó unos *ajustes* a tal protocolo que son obligatorios para los Estados parte y han sido publicados en el ordenamiento jurídico español en calidad de normas internacionales.[59]

Una práctica parecida es la empleada para la publicación de resoluciones de Organizaciones internacionales intergubernamentales que modifican tratados internacionales distintos de sus propios tratados constitutivos. En estos supuestos, determinados tratados internacionales han otorgado a órganos de Organizaciones internacionales, generalmente órganos ejecutivos, competencias para la gestión y modificación de dichos tratados. Estas resoluciones que enmiendan tratados internacionales son resoluciones que, explícita o implícitamente, necesitan la aprobación de los Estados, en este caso de España, para ser obligatorias. Algunas de estas resoluciones, que se pueden calificar *prima facie* como directamente aplicables, una vez que ya han entrado en vigor por el cumplimiento de los

---

[58] Vid. *BOE*, 12 de noviembre de 1994, Nº 271.

[59] Vid. *BOE*, 29 de marzo de 1994, Nº 75.

Este es el caso también del anexo técnico, partes I y II, del Protocolo del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia de 1978, relativo a la lucha contra las emisiones de óxidos de nitrógeno o sus flujos transfronterizos, hecho en Sofía el 31 de octubre de 1988, que ha sido modificado por medio de sendas resoluciones del órgano de gestión del Convenio en la 11ª y 12ª reuniones celebradas en Ginebra en 1993 y 1994 respectivamente. Estas modificaciones se han publicado en el *BOE*, 23 de septiembre de 1995, Nº 228, en calidad de normas internacionales.

requisitos exigidos para ello, suelen ser publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* en calidad de normas internacionales, lo que permite su aplicación en tal calidad por los órganos internos. Así se está operando la publicación de algunas resoluciones no obligatorias del Comité de Seguridad Marítima de la Organización Marítima Internacional (OMI), cuyo art. 28.b/ le habilita para gestionar la aplicación y modificación de cualquier tratado internacional sobre la materia que le haya otorgado tales competencias. Estas resoluciones, una vez aceptadas explícita o implícitamente por los Estados, modifican tratados internacionales distintos del tratado constitutivo de la Organización, por ejemplo, el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar de 1974. Esto es lo que ha sucedido, entre otras, con la resolución de 28 de octubre de 1988 del Comité de Seguridad Marítima que modifica el Convenio internacional de seguridad de la vida humana en el mar de 1974, ya citado, que fue publicada en el ordenamiento jurídico español como tal norma internacional.[60] Un supuesto similar, pero de otro órgano, es el de la resolución MEPC 57(33) de 30 de octubre de 1992 del Comité de Protección del Medio Marino de la OMI, cuyo art. 38.a/ le permite gestionar competencias que le hayan otorgado otros tratados internacionales sobre la materia, que modificó el anexo del Protocolo de 1978 relativo al

---

[60] Vid. *BOE*, 24 de enero de 1990, Nº 21.

Una práctica similar ha sido la de la resolución MSC. 11 (55), de 21 de abril de 1988, del mismo órgano que modifica el Convenio citado y que fue publicada en el *BOE*, 25 de noviembre de 1989, Nº 283; y con la resolución MSC. 19(58) de 25 de mayo de 1990 del mismo Comité, que modifica el citado convenio y que también fue publicada en calidad de norma internacional (Vid. *BOE*, 6 de abril de 1994, Nº 81).

Otro tanto ha ocurrido con la resolución MSC. 21(59), de 22 de mayo de 1991 del mismo órgano, que modifica el Convenio de seguridad de la vida humana en el mar de 1974, y que fue publicada en el *BOE*, 23 de agosto de 1994, Nº 201; con la resolución MSC. 22(59), de 23 de mayo de 1991, del órgano mencionado respecto al mismo Convenio de 1974, que fue publicada en calidad de norma internacional en el *BOE*, 30 de junio de 1994, Nº 155; y también con la resolución MSC. 31(63), de 23 de mayo de 1994, publicada en el *BOE*, 25 de enero de 1996, Nº 22.

Asimismo, la resolución MSC. 23(59), de 23 de mayo de 1991 del mismo Comité de Seguridada Marítima, que aprobó el Código internacional para el transporte sin riesgos de grano a granel, ha sido publicado en el derecho español como tal norma internacional (Vid. *BOE*, 30 de junio de 1994, Nº 155).

De forma similar, la resolución MSC. 33(63), de 23 de mayo de 1994 del citado Comité de Seguridad Marítima, que aprobó enmiendas al Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente del mar de 1978, ha sido publicado en calidad de norma internacional en el *BOE*, 25 de enero de 1996, Nº 22.

Convenio internacional para prevenir la contaminación de buques de 1973, que ha sido publicada en el ordenamiento jurídico español en calidad de norma internacional.[61]

Un ejemplo de otro tipo de resoluciones ayuda a confirmar que ésta es la práctica que se acomoda a las normas que, en principio, son aplicables a la publicación de las resoluciones en estudio. Se trata de ejemplos de reglamentos comunitarios que, pese a que son de aplicación directa, contienen normas que no son directamente aplicables y que precisan ejecución normativa de los Estados miembros. En estos supuestos, el Reglamento se publica tal y como preceptúa el art. 191 del TCE en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* en calidad de norma comunitaria y las normas internas españolas de ejecución normativa se publican como normas internas en el *Boletín Oficial del Estado*. Así ha sucedido, entre otros, con el Reglamento CEE 2407/1992, relativo a las normas de concesión de licencias de explotación a las compañías aéreas establecidas en el territorio de la Comunidad Europea, que fue publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*,[62] cuyo artículo 13.1 exige el desarrollo normativo interno de los procedimientos relativos a la concesión de licencias; ésta ha sido acometida por la Orden de 29 de diciembre de 1992 del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.[63] Otro tanto ha ocurrido con los Reglamentos CEE 2408/1992 y 2409/1992, relativos al acceso de las compañías aéreas a las rutas aéreas intracomunitarias, publicados en el *Diario Oficial de las Comunidades*

---

[61] Vid. *BOE*, 5 de mayo de 1994, N° 107.

Un caso similar es el de la resolución MEPC 55(33) de 30 de octubre de 1992 del mismo órgano que enmienda el Código internacional para la construcción y el equipo que transporten productos químicos peligrosos a granel (código CIG), publicada también como tal norma internacional (vid. *BOE*, 10 de mayo de 1994, N° 111).

[62] Vid. *DOCE*, L, N° 240, 24 de agosto de 1992, p. 1.

[63] Vid. *BOE*, 8 de enero de 1993, N° 7.

Europeas,[64] y que facultan a los Estados miembros para regular de forma no discriminatoria el acceso a rutas situadas en su territorio a las compañías aéreas titulares de una licencia expedida por el propio Estado. Este desarrollo normativo, en España, ha sido llevado a cabo por la Orden de 29 de diciembre de 1992 del Ministerio de Obras Públicas y Transportes,[65] publicada oficialmente como una norma interna más.

Ahora bien, más allá de esta práctica reciente, bien de resoluciones obligatorias de Organizaciones interncionales intergubernamentales, bien de resoluciones que crean obligaciones iternacionales si son aceptadas por los Estados miembros, o bien de órganos de gestión de tratados internacionales cuya publicación en el *Boletín Oficial del Estado* en calidad de normas internacionales se acomoda al procedimiento y funciones que, en teoría, establecen las normas internas aplicables, ha sido[66] y sigue siendo práctica habitual la publicación de las resoluciones en estudio en calidad de normas internas. Esta práctica, irregular y contraria al carácter que, en principio, la publicación ha de tener en ordenamiento jurídico español, implica un cambio en la naturaleza de las resoluciones, ya que se publican en calidad de normas internas y no como normas internacionales que son; es decir, el resultado final de esta práctica irregular es la transformación de las resoluciones internacionales en normas internas. Esta práctica irregular de la publicación de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales se instrumentaliza a través de dos procedimientos: la publicación de tales resoluciones reformuladas en normas internas y la publicación de las mismas como anexos a una norma

---

[64] Vid. el Reglamento 2408/1992 en *DOCE*, L, Nº 240, 24 de agosto de 1992, p. 8; y el Reglamento 2409/1992, *DOCE*, L, Nº 240, 24 de agosto de 1992, p. 15.

[65] Vid. *BOE*, 4 de enero de 1993, Nº 3.

[66] Vid., sobre la publicación de las resoluciones de las Organizaciones internacionales en el régimen anterior a la Constitutción de 1978, J.D. GONZALEZ CAMPOS, *Op. cit.*, 1966, p. 453.

interna que ordena la aplicación de dichos anexos.

El primero de estos procedimientos irregulares consiste en la publicación en calidad de normas internas de resoluciones que contienen obligaciones que *prima facie* son directamente aplicables o que son parcialmente *self-executing* y que han sido introducidas en el ordenamiento jurídico español mediante su reformulación y transformación en normas internas. Así ha ocurrido con el *anexo* 1 de la OACI sobre títulos y licencias aeronáuticos civiles y con sus sucesivas enmiendas, que no ha sido publicado en el ordenamiento jurídico español en cuanto resolución de la OACI, en calidad de norma jurídica internacional, sino que, reformulado y transformado, su contenido se ha publicado en el RD 959/1990, de 8 de junio.[67]

El segundo de estos procedimientos, irregulares desde el prisma de las normas internas aplicables a la publicación de las resoluciones que contienen obligaciones directamente aplicables, consiste en la publicación de estas resoluciones como anexos a normas internas cuyo único contenido es el incorporar y ordenar la aplicación de tales anexos. Ahora bien, estos anexos forman parte de la norma interna y, por ende, la publicación de las resoluciones se opera con carácter de normas internas. Este es el caso, entre otros, del *anexo* 18 de la OACI sobre el transporte sin riesgos de mercancías peligrosas por vía aérea, que no ha sido publicado en calidad de norma jurídica internacional como correspondería, sino que transformado por el RD 1749/1984, de 1 de agosto,[68] su contenido ha aparecido en el *Boletín Oficial del Estado* como tal norma interna en forma de anexos I y II al Decreto mencionado. Un procedimiento similar se ha utilizado con la Enmienda Nº 4 a dicho *anexo 18*, por medio de la Orden de 28 de diciembre de 1990 del Ministerio de

---

[67] Vid. *BOE*, 25 de julio de 1990, Nº 177, correción de errores de 13 de septiembre de 1990, Nº 220.

[68] Vid. *BOE*, 31 de diciembre de 1984, Nº 313.

Transportes, Turismo y Comunicaciones,[69] que ha sido publicada en el ordenamiento jurídico español en calidad de norma interna como anexo a la citada orden.

B. LA PUBLICACION DE LAS RESOLUCIONES NO DIRECTAMENTE APLICABLES

Las resoluciones que contienen obligaciones para España que no son directamente aplicables, como ocurre con aquellas otras examinadas en el epígrafe anterior, también deberían publicarse en el ordenamiento jurídico español en el *Boletín Oficial del Estado* en calidad de normas internacionales. No obstante, como bien matiza F.J. QUEL respecto a las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la publicación interna de las mismas no sería necesaria en el caso de que las Comunidades Europeas tuvieran competencia exclusiva para la ejecución normativa de todas las obligaciones internacionales contenidas en tales resoluciones. Por el contrario, subsiste la obligación de publicación interna de dichas resoluciones en el caso de imposible o parcial incardinación en el art. 228A del TUE.[70] La función que desempeña la publicación de este tipo de resoluciones no habría de ser permitir la aplicación de las mismas por los órganos internos, porque las obligaciones contenidas en este tipo de resoluciones no reunen los requisitos de la aplicabilidad directa, sino que tiene como objetivo fundamental proporcionar notoriedad y certeza, tanto sobre la existencia de obligaciones internacionales de resultado para España como sobre el contenido exacto de dichas obligaciones. A la publicación de las resoluciones

---

[69] Vid. *BOE*, 23 de enero de 1991, Nº 20.

También es éste el caso de las "Instrucciones técnicas para el transporte sin riesgos de mercancías peligrosas por vía aérea" publicado como anexo a la Orden de 22 de junio de 1995 del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (*BOE*, 13 de julio de 1995, Nº 166).

[70] Vid. F.J. QUEL LOPEZ, *Op. cit.*, pp. 77-78.

obligatorias de las Organizaciones internacionles intergubernamentales en el ordenamiento jurídico español, como ya se ha apuntado, le son aplicables por analogía las normas internas relativas a la publicación de los tratados internacionales. Tales normas internas (el art. 96.1 de la Constitución y el art. 1.5 del C. c.) obligan a publicar todos los tratados con independencia de que contengan obligaciones directamente aplicables o de que no sean directamente aplicables. En consecuencia, parece lógico deducir la existencia de una obligación similar respecto a las resoluciones de las Organizaciones internacionales intergubernamentales.

Ahora bien, la práctica española relativa a este tipo de resoluciones que *prima facie* no son directamente aplicables no se acomoda, en absoluto, a las normas internas que regulan la publicación y que, en principio, les son aplicables. Esta práctica interna no sólo es irregular, en ocasiones, sino también contraria a tales normas. En España, respecto a las resoluciones en estudio, suelen materializarse dos tipos de irregularidades.

La primera de ellas consiste en no publicar las resoluciones que contienen obligaciones no directamente aplicables.[71] En estos casos, las normas jurídicas que se publican son las normas internas de ejecución normativa de las obligaciones no directamente aplicables. Y estas normas internas, en ocasiones, en su preámbulo indican que tal norma es consecuencia de una determinada resolución adoptada por una Organización de este tipo. Así, en el preámbulo de la Orden de 9 de junio de 1992 del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo que opera la ejecución normativa de la resolución 757 (1992), del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por la que se establece un embargo económico-comercial

[71] Así ha sucedido, entre otros, en los casos de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 232 (1966) y 253 (1968) que establecen sanciones a Rhodesia; de las resoluciones 661 (1990) y 665 (1990) sobre Irak; de las resoluciones 757 (1992), 787 (1992) y 820 (1993) que establecen un embargo de armas y sanciones económicas a la antigua Yugoslavia; de las resoluciones 841 (1993), 873 (1993), 875 (1993) y 917 (1994) que imponíam sanciones a Haití; o de las resoluciones 748 (1992) y 883 (1993) que crean sanciones económicas y financieras a Libia.

a Serbia y Montenegro, se menciona de forma expresa a tal resolución como la causa que origina la promulgación de la norma interna.[72] Otro tanto ocurre en el preámbulo de la Orden de 13 de junio de 1994 del Ministerio de Comercio y Turismo que lleva a cabo el desarrollo normativo de la resolución 917 (1994) del Consejo de Seguridad, por la que se establece un embargo financiero y comercial a Haití, en el que se menciona de manera específica que dicha norma es consecuencia de la citada resolución.[73] En otros casos, no sólo no se publican las resoluciones, sino que las normas internas de ejecución normativa no hacen referencia alguna a las obligaciones internacionales de las que traen causa. Así ha sucedido respecto a la resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad sobre Irak, cuyo desarrollo normativo fue llevado a cabo, entre otras, por la Orden de 6 de agosto de 1990 del Ministerio de Economía y Hacienda, publicada oficialmente como tal norma interna;[74] también, respecto a la resolución 757 (1992), con el RD 597/1992, de 5 de junio del Ministerio de Economía y Hacienda que somete a autorización previa la transferencia de fondos al exterior, que no hace referencia alguna a la resolución de la que trae causa.[75]

El segundo tipo de práctica irregular en materia de publicación de resoluciones que contienen obligaciones que no son directamente aplicables se produce en el caso de

---

[72] Vid. *BOE*, 11 de junio de 1992, Nº 140.

Un caso similar sucede con la Orden de 31 de julio de 1992 del Ministerio de Industria Comercio y Turismo (*BOE*, 11 de septiembre de 1992, Nº 219), en cuyo preámbulo se cita la resolución 760 (1992), relativa a Serbia y Montenegro, como causa de la misma.

[73] Vid. *BOE*, 18 de junio de 1994, Nº 145.

Un supuesto semejante ocurre en la Resolución de 26 de julio de 1993 de la Secretaría de Comercio (*BOE*, 5 de agosto de 1993, Nº 186), en cuyo preámbulo se menciona la resolución 841 (1993) del Consejo de Seguridad, que impone un embargo comercial a Haití, como origen de la norma interna.

[74] Vid. *BOE*, 7 de agosto de 1990, Nº 188.

Otras normas internas que llevaron a cabo la ejecución normativa de la resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad, como la Orden de 4 de agosto de 1990 del Ministerio de Economía y Hacienda (*BOE*, 6 de agosto de 1990, Nº 187), tampoco hacen mención alguna a la resolución de la que traen causa.

[75] Vid. *BOE*, 6 de junio de 1992, Nº 136.

resoluciones que sólo crean tales obligaciones si son aceptadas por los Estados miembros de la Organización. Esta práctica se da, especialmente, en el supuesto de resoluciones relativas a aumentos de capital y suscripciones de acciones adoptadas por Organizaciones internacionales financieras que necesitan la aprobación expresa y el desarrollo normativo adecuado para ser obligatorias y aplicables en España; aquéllas se publican en el ordenamiento jurídico español como anexos, anejos o apéndices (así los denomina el legislador español) a las leyes internas de desarrollo normativo, por lo que su publicación se realiza en calidad de normas internas. GONZALEZ CAMPOS califica esta publicación como "una condición formal de carácter accesorio".[76] Esta ha sido la práctica, entre otras, de la resolución Nº 34-2 de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional de 11 de diciembre de 1978 que ha sido publicada como anejo a la ley 73/80, de 16 de diciembre que autoriza a los órganos internos competentes el pago de la cuota que España suscribe;[77] la resolución Nº 4 de 2 de noviembre de 1984 de la Junta de Gobernadores del Banco Africano de Desarrollo, que fue publicada como anejo a la ley 41/85, de 28 de noviembre que autoriza la participación de España en el aumento general ordinario de recursos para el Fondo Africano de Desarrollo;[78] o la resolución Nº 182 de la Junta de Gobernadores del Banco Asiático de Desarrollo de octubre de 1986 que fue publicada como anejo a la ley 6/89, de 3 de abril, que autoriza la contribución de España a la cuarta reposición de recursos del Fondo Asiático de Desarrollo y el Fondo especial de Asistencia Técnica.[79] En estos casos,

---

[76] Vid. J.D. GONZALEZ CAMPOS, "Nota", *REDI*, 1967, p. 505.

[77] Vid. *BOE*, 24 de diciembre de 1980, Nº 308.

[78] Vid. *BOE*, 4 de diciembre de 1985, Nº 290.

[79] Vid. *BOE*, 4 de abril de 1989, Nº 80.

como en muchos otros semejantes,[80] la publicación es irregular y contraria al sistema que, en teoría, se le debería aplicar en España a la publicación de las resoluciones de las Organizaciones internacionales intergubernamentales. La solución más acorde con este sistema sería la publicación en calidad de normas internacionales de las resoluciones no obligatorias tras la aceptación de sus obligaciones por España, por un lado; y, por otro, se deberían publicar las normas internas de ejecución normativa en calidad de tales normas internas.

Esta práctica irregular provoca algunos inconvenientes que la publicación de tales resoluciones podría evitar. Por un lado, existe la posibilidad de que ciertas normas de dichas resoluciones sean directamente aplicables pero la ausencia de publicación imposibilita su aplicación. Por otro lado, la ausencia de publicación puede dificultar el conocimiento y el

---

[80] Otros ejemplos de publicación de resoluciones no obligatorias de Organizaciones internacionales financieras como anejos a la ley de ejecución normativa son los siguientes:

- Resolución Nº 102 del Consejo de Gobernadores de la Asociación Internacional de Fomento de 16 de junio de 1977, que fue publicada como anejo a la ley 20/79, de 2 de octubre de 1979: vid. *BOE*, 6 de octubre de 1979, Nº 240.

- Resolución Nº 314, de 9 de febrero de 1977 del Consejo de Gobernadores del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que fue publicada como anejo a la ley 21/79, de 2 de octubre de 1979: vid. *BOE*, 6 de octubre de 1979, Nº 240.

- Resolución Nº IFC 100, de 2 de noviembre de 1977 del Consejo de Gobernadores de la Corporación Financiera Internacional, que fue publicada como anejo a la ley 22/79, de 2 de octubre de 1979: vid. *BOE*, 6 de octubre de 1979, Nº 240.

- Resolución 9/78 del Consejo de Gobernadores del Fondo Africano de Desarrollo, publicada como anexo a la ley 38/79, de 19 de noviembre de 1980: vid. *BOE*, 23 de noviembre de 1979, Nº 281, y de 19 de junio de 1980, Nº 147.

- Resolución Nº 117 de 26 de marzo de 1980 del Consejo de Gobernadores de la Asociación Internacional de Fomento, publicada como anexo a la ley 46/82, de 9 de julio de 1982: vid. *BOE*, 21 de julio de 1982, Nº 173.

- Resolución Nº 38-1 de 31 de marzo de 1983 de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, publicada como anejo a la ley 28/83, de 12 de diciembre de 1983: vid. *BOE*, 28 de diciembre de 1983, Nº 310.

- Resolución Nº B/BG/87/11, de 11 de junio de 1987 de la Junta de Gobernadores del Banco Africano de Desarrollo, publicada como apéndice a la ley 5/1989, de 3 de abril de 1989: vid. *BOE*, 4 de abril de 1989, Nº 80.

- Resolución Nº 166, de 4 de septiembre de 1990, de la Junta de Gobernadores de la Corporación Financiera Internacional, publicada como anejo a la ley 16/1991, de 17 de mayo: vid. *BOE*, 18 de mayo de 1991, Nº 119.

- Resolución Nº 45-2, de 28 de junio de 1990, de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, publicada como anejo de la ley 16/1992, de 15 de junio de 1992: vid. *BOE*, 19 de junio de 1992, Nº 147.

Resolución Nº 174, de 31 de marzo de 1993, de la Junta de Gobernadores de la Asociación Internacional de Fomento, publicada como anexo a al ley 1/1995, de 13 de marzo: Vid. *BOE*, 15 de marzo de 1995, Nº 63.

control de la ejecución normativa de las obligaciones de resultado que este tipo de resoluciones contienen. Por tanto, las resoluciones no directamente aplicables, como las que son directamente aplicables, deben publicarse en el *Boletín Oficial del Estado* en calidad de normas internacionales, con independencia de la legislación interna de ejecución normativa. Resulta, por ello, igualmente criticable tanto la ausencia de publicación interna como la publicación de dichas resoluciones como anexos a las normas internas de desarrollo normativo, ya que en estos casos la resolución ha pasado a formar parte de la norma interna, se ha producido un cambio de su naturaleza legal, una transformación, y la publicación se hace en calidad de norma interna.[81] Un tipo de práctica similar, respecto a los tratados constitutivos de Organizaciones internacionales financieras de ayuda al desarrollo, que se publican como anexos a la ley de autorización al Estado para ser parte de una Organización de este tipo, también ha sido calificada por la profesora ORIHUELA CALATAYUD como irregular.[82] La publicación de las resoluciones no directamente aplicables y de su correspondiente legislación de desarrollo ha de ser separada, aunque ésta tenga su origen en las obligaciones que aquéllas establecen, porque son normas adoptadas por fuentes de ordenamientos jurídicos diferentes y su publicación, en el derecho español que tiene un sistema de recepción automática, debe respetar la calidad de normas internacionales de dichas resoluciones.

En resumen, la legislación española, ya sea de rango constitucional o de carácter

---

[81] A favor de esta publicación de las resoluciones no directamente aplicables como anejos a las disposiciones españolas que las desarrollan normativamente, se manifestaba con anterioridad a la Constitución de 1978, J.D. GONZALEZ CAMPOS, *Op. cit.*, 1966, p. 454.

[82] Vid. E. ORIHUELA CALATAYUD, "De la práctica española en el trámite de los tratados constitutivos de Organizaciones internacionales finacieras de ayuda al desarrollo (1979-1990)", *REDI*, 1991, vol. XLIII, Nº 2, pp. 375-387, en especial p. 386.

ordinario, no regula de forma expresa la publicación de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales. Ante la ausencia de regulación expresa, la doctrina jurídica española utiliza diversas explicaciones para defender la aplicación a tales resoluciones de las normas internas relativas a la publicación de los tratados internacionales. Por tanto, la publicación de las resoluciones en estudio debería ser oficial, sincrónica e íntegra, con independencia de las funciones que tal publicación desempeñe en el ordenamiento jurídico español. La publicación en el derecho interno español debe hacerse, en teoría, en calidad de normas internacionales, ya que no debe cambiar el carácter de normas internacionales que el sistema de introducción de un ordenamiento jurídico les reconoce. Tal publicación debe hacerse en calidad de normas internacionales con independencia de que contengan obligaciones internacionales directamente aplicables o de que necesiten legislación de desarrollo. La validez jurídica de las resoluciones no directamente aplicables y la de la correspondiente legislación interna de ejecución normativa depende de dos ordenamientos jurídicos diferentes y, tanto unas como otras forman parte del ordenamiento jurídico español con el carácter del ordenamiento que las ha creado, internacional unas e interno otras. Por tanto, la necesidad de ejecución normativa de una resolución no es razón jurídica suficiente para cambiar su carácter, para transformarla en norma interna.

En el caso de la publicación de las resoluciones directamente aplicables, entre otras funciones que puede desempeñar, destaca la de condición imprescindible para su aplicación interna por los particulares y órganos competentes. En el caso de las resoluciones no directamente aplicables, aun cuando la ausencia de publicación no impide su aplicación, sería conveniente que el legislador español impusiera al ejecutivo la obligación de dicha publicación por los motivos siguientes: a/ Porque en una misma resolución pueden coincidir

obligaciones que son directamente aplicables y obligaciones que no lo son; b/ Porque su previa publicación favorece y facilita tanto la calificación de las obligaciones contenidas en las resoluciones como el control de la ejecución normativa por parte de los órganos internos competentes; c/ Porque la publicación de este tipo de resoluciones es una garantía de notoriedad y certeza que proporciona seguridad jurídica a los particulares y a los órganos internos.

Ahora bien, la práctica interna española no siempre se acomoda a lo establecido en las normas y a los procedimientos aplicables en teoría. En el caso de las resoluciones que contienen obligaciones que son directamente aplicables, aun cuando en la práctica reciente se pueden encontrar ejemplos de publicación regular y conforme a lo establecido en principio, existe una importante práctica irregular por cuanto supone un cambio en la naturaleza de las mismas, provocando su transformación en normas internas. Esta práctica irregular se instrumentaliza a través de dos procedimientos: la publicación de tales resoluciones mediante su reformulación en normas internas y la publicación de las mismas como anexos a una norma interna que ordena la aplicación de dichos anexos. Respecto a las resoluciones que no son directamente aplicables, la práctica interna aún es más irregular en términos cuantitativos, ya que no se acomoda, en absoluto, a lo establecido en las normas aplicables a la materia; esta práctica se materializa a través de dos procedimientos: la ausencia total de publicación de este tipo de resoluciones y la publicación de las mismas como anexos a las normas internas de ejecución normativa. La irregularidad de esta práctica está motivada en gran medida por la irregularidad los procedimientos empleados para la introducción de tales resoluciones. Por ello, para explicar esta práctica se pueden aducir los motivos señalados respecto a la integración de las resoluciones.

Por último, unas consideraciones de política legislativa, de *lege ferenda*, para el

supuesto, absolutamente recomendable, de que una futura, hipotética y no por ello menos necesaria ley interna, estableciera el régimen jurídico de la publicación de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales. Este régimen jurídico habría de tener en cuenta:

a/ Que debería establecer el medio oficial en el que insertar las resoluciones de este tipo, ya fuera el *Boletín Oficial del Estado* u otro Diario oficial especializado que pudiera crearse.

b/ Que dicha publicación debería ser oficial, íntegra y sincrónica respecto a la fecha de entrada en vigor de las resoluciones.

c/ Que sería aconsejable precisar y regular al máximo la obligación de publicar dichas resoluciones que se le impusiera al órgano administrativo competente, incluyendo el plazo en el que realizar la publicación, la responsabilidad por el incumplimiento de la obligación o por el cumplimiento defectuoso y la forma de hacerla efectiva.

d/ Que tal publicación debería hacerse en calidad de normas internacionales.

Asimismo, más allá de los límites estrictos del contenido de este estudio y con carácter exploratorio, se puede proponer que la obligación de publicar las resoluciones de las Organizaciones internacionales debería alcanzar a los siguientes tipos de resoluciones:

a/ Resoluciones obligatorias que crean derechos y obligaciones para los particulares o que sean directamente aplicables.

b/ Resoluciones obligatorias que crean derechos y obligaciones para el Estado y que precisan ejecución normativa interna para permitir su aplicación por los órganos internos.

c/ Resoluciones que explícita o implícitamente necesitan la aprobación del Estado para crear obligaciones internacionales con independencia de su carácter directamente

aplicable o no directamente aplicable.

d/ Resoluciones de Organizaciones internacionales cuyo tratado constitutivo prescribe que deban ser presentadas ante las Asambleas Parlamentarias.

CUARTA PARTE

LA APLICACION DE LAS RESOLUCIONES OBLIGATORIAS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES EN LOS DERECHOS INTERNOS

El objetivo de esta parte es examinar los principales problemas que plantea la aplicación de estas resoluciones en los derechos internos, identificar las normas internas relativas a tal aplicación y sistematizar la práctica estatal interna para comprobar su grado de adecuación a los procedimientos y efectos que, en teoría, les correspondería. Por ello, en primer lugar (cap. X), se estudia el concepto de aplicación de las normas internacionales, el de resolución directamente aplicable, con especial énfasis en los criterios de la aplicabilidad directa, y el de resolución que no es directamente aplicable, en las que la ejecución normativa es el núcleo central; una ejecución normativa que, en el caso de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, puede ser competencia tanto de éstas como de los Estados o de los entes subestatales de éstos.

En segundo lugar (cap. XI), se analiza la aplicación de las resoluciones en estudio en los derechos internos, manteniendo la distinción entre los Estados en los que, en teoría, la incorporación de las mismas se opera de forma automática y aquellos otros en los que se realiza mediante su transformación. Por un lado, se intenta identificar las normas estatales

constitucionales u ordinarias relativas a la misma, los criterios de la aplicabilidad directa y las cuestiones que suscita la ejecución normativa de las resoluciones. Por otro, se examina la práctica estatal en la materia para valorar la regularidad de dicha aplicación.

En tercer lugar (cap. XII), se estudia, con mayor detalle, la aplicación de las resoluciones obligatorias en el ordenamiento jurídico español. Para ello, se analizan los conceptos internos de resolución directamente apicable y no directamente aplicable, los criterios de la aplicabilidad directa y la ejecución normativa de las resoluciones que lo necesitan. Este aspecto plantea en España algunos problemas específicos que tienen su origen en dos motivos, en la estructura territorial descentralizada del Estado español y la pertenencia del mismo a las Comunidades Europeas. Por último, se identifica y sistematiza la práctica interna sobre la materia teniendo en cuenta la influencia que sobre la misma ejercen los procedimientos de integración de las resoluciones.

CAPITULO X

LA APLICACION DE LAS RESOLUCIONES OBLIGATORIAS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES

Toda concepción del Derecho tiene detrás un determinado modelo de organización social. Las normas jurídicas existen siempre con la pretensión de que la vida social y la realidad social se ajusten a ella; en definitiva, el Derecho existe para ser aplicado y su aplicación es el centro de gravedad de todo sistema jurídico y su piedra de toque.[1] La aplicación del Derecho ha sido definida como un conjunto de operaciones o actividades llevadas a cabo para ajustar la realidad y la vida social a los dictados de las normas jurídicas.[2] Este carácter normativo del Derecho lleva implícita una cierta tensión entre lo que es (la realidad social) y lo que debe ser (la conducta regulada por las normas) que es inescindible de él.

En el caso de la aplicación del Derecho internacional sucede otro tanto, e, incluso, la tensión entre el deber ser de las normas jurídicas internacionales y el comportamiento de

---

[1] Vid. A. LATORRE, *Introducción al Derecho*, 10ª ed., Barcelona, Ariel, 1993, p. 70.

[2] Vid. L. DIEZ-PICAZO, *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*, 3ª ed., corregida y puesta al día, Barcelona, Ariel, 1993, p. 220.

los sujetos destinatarios de las mismas es mayor por mor de los caracteres específicos del ordenamiento jurídico internacional y de la Sociedad internacional. La aplicación del Derecho internacional ha sido definida como "una operación consistente en dar efecto a una regla de derecho, a un tratado, a una disposición de aquél, a una decisión, sea de una forma general o sea en un determinado caso concreto".[3] Las normas internacionales son aplicadas por los órganos internos de los Estados, produciéndose lo que SCELLE denominó con los términos ya clásicos el *desdoblamiento funcional* de tales órganos.[4] La aplicación del Derecho internacional por los Estados supone poner a prueba la concreción y la normatividad de las normas jurídicas internacionales, ya que en dicha operación se han de intentar compatibilizar la voluntad y los intereses de los Estados con la fuerza coactiva suficiente de las normas para ser capaz de obligar a los Estados con independencia de su voluntad;[5] una prueba aún más difícil de superar para el Derecho internacional que para los derechos internos si se aplican a aquél las concepciones del Derecho formuladas a partir de la organización social que los ordenamientos internos regulan, como ocurre en las doctrinas positivistas más elaboradas.[6] La normatividad del Derecho internacional no reposa ni sobre un soberano que imponga las normas ni sobre un sistema centralizado de sanciones, de ahí la insatisfacción de la aplicación

---

[3] Vid. J. BASDEVANT (dir.), *Dictionnaire de la terminologie du Droit international*, Paris, Sirey, 1960, pp. 47-48.

[4] Vid. G. SCELLE, *Précis de Droit de gens. Principes et systématique*, 1er partie, Paris, Sirey, 1932, pp. 42-44.

[5] Vid. M. KOSKENNIEMI, *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*, Helsinki, Finnish Lawyers' Publishing Company, 1989, p. 131-143.

[6] H. KELSEN, *Teoría pura del Derecho*, trad. de la 2ª ed. alemana de R.J. Vernengo, México, Universidad Nacional Autónoma, 1986, pp. 44-70 concibe el Derecho como un orden jurídico que dispone de sanciones frente al incumplimiento de sus normas y basado en el monopolio centralizado de la coacción que pertenece a la comunidad jurídica.

H.L.A. HART, *El concepto de Derecho*, 2ª ed., reimp., trad. de G.R. Carrió, México, Editora Nacional, 1980, p. 121 considera que el Derecho está formulado por la combinación de reglas primarias de obligación con las reglas secundarias de reconocimiento, cambio y adjudicación respaldadas por un soberano.

de estas concepciones verticales del Derecho al ordenamiento jurídico internacional, ya que a pesar de tales carencias las normas internacionales son aplicadas y cumplidas en su gran mayoría por los sujetos destinatarios. Dada la naturaleza del Derecho internacional y el carácter descentralizado de la estructura de poder de la Sociedad internacional y aun reconociendo la existencia de un determinado número de relaciones verticales, GOTTLIED ha sugerido la necesidad de elaborar *un segundo concepto de Derecho* para los sistemas horizontales que, entre otras características, estaría basado en la congruencia entre los comportamientos estatales y el derecho aceptado; en el consenso sobre el contenido de las normas, principios y políticas aceptadas como obligatorias y sobre los criterios para su identificación; y en la solución de conflictos de acuerdo con tales normas y principios más que en la reivindicación de derechos.[7]

FRANCK, por su parte, defiende que la obligatoriedad de las normas jurídicas internacionales no deriva sólo del consentimiento de los Estados a las mismas sino también del *status*. La obligatoriedad de tales normas es percibida como resultado necesario de la pertenencia a una comunidad de Estados. Estos actúan como si estuvieran obligados, ya que se creen obligados, no por el consentimiento otorgado a las normas internas sino por su calidad de miembros de una comunidad que otorga a las partes un *status* determinado que

---

[7] Vid. G. GOTTLIED, "The Nature of International Law: Toward a Second Concept of Law", en: R. FALK, F. KRATOCHWIL y S.H. MENDLOVITZ (eds.), *Studies on a Just World Order*, Nº 2, *International Law: A Contemporary Perspective*, Boulder, Westview Press, 1985, pp. 187-204. El *segundo concepto de Derecho* propuesto para los sistemas jurídicos horizontales está basado en un *modelo de aceptación*, a diferencia del *modelo autoritario y jerárquico* de los sistemas jurídicos verticales. GOTTLIED toma prestada la distinción entre sistemas verticales o jerárquicos y sistemas horizontales o no jerárquicos de R.A. FALK, "International Jurisdiction: Horizontal and Vertical Conceptions of Legal Order", *Temple Law Quarterly*, 1959, vol. 32, p. 295; vid también sobre esta misma distinción R.A. FALK, *The Role of Domestic Courts in the International Legal Order*, New York, Syracusse University Press, 1964, pp. 21-52, para el que la esencia del orden horinzontal está en que la racional autodelimitación debe tener en cuenta, al máximo, la existencia de otros Estados y dar efecto a estándares de reciprocidad mutuamente satisfactorios (p. 51).

incluye la posibilidad de obligarse por normas internacionales.[8] Por tanto, una explicación completa de la prueba de normatividad y concreción que supone la aplicación de las normas internacionales ha de tener en consideración no sólo las normas jurídicas sino que es preciso ir más allá de lo legal e incluso, en ocasiones, fuera del Derecho,[9] hasta la justicia, la política, la economía, la realidad, en suma, hasta el "desarrollo interno" de la vida social.[10] Y es que, como apunta SCHACHTER, los internacionalistas no pueden limitar su análisis a las normas y obligaciones e ignorar hechos y consecuencias que dan a aquéllas su pleno significado. "No creo que resulte *reduccionista* - continúa este autor- reconocer que el Derecho internacional puede ser examinado en términos de política, sociología y filosofía

---

[8] Vid. Th. FRANCK, "Legitimacy in the International System", *AJIL*, 1988, vol. 82, Nº 4, pp. 753-756; "Fairness in the International Legal and Institutional System. General Course on Public International Law", *R. des C.*, vol. 240 (1993-III), pp. 47 y 57-61.

En un sentido similar, aunque con matices diferenciales, vid. J.L. BRIERLY, "Le fondament du caractère obligatoire du Droit international", *R. des C.*, vol. 23 (1928-III), pp. 546-549; y *The Law of Nations. An Introduction to the International Law of Peace*, 6º ed., reimp, Oxford, Clarendon Press, 1989, p. 52. Para este autor, el fundamento de la obligatoriedad del Derecho internacional reside en la creencia de que se debe obedecer a las normas no porque sean justas sino porque se considera justo obedecerlas. Ahora bien, esto no significa que el deber de obediencia a una norma particular sea absoluto en el sistema de derecho al que pertenece, ya que no puede tener un carácter obligatorio más elevado del que posee el sistema del cual ella deriva su fuerza obligatoria.

En esta línea de pensamiento W. FRIEDMAN, *De l'efficacité des Institutions internationales*, trad. francesa S. Dreyfus, Paris, Armand Colin, 1970, pp. 24-26.

También Ch. TOMUSCHAT, "Obligations Arising for States without or against their Will", *R. des C.*, vol. 241 (1993-V), pp. 209-216, para quien el principio *Lotus* que fundamenta la obligatoriedad de las normas en el consentimiento no refleja ni explica las características actuales de orden jurídico internacional. Para este autor, los Estados viven desde su nacimiento dentro un marco legal compuesto de un número limitado de normas básicas que determina sus derechos básicos y sus obligaciones con o sin su voluntad, dejándoles, sin embargo, espacio suficiente para la acción autorresponsable dentro de las aberturas del edificio legal.

[9] Vid. J.L. BRIERLY, *Op. cit.*, 1989, p. 54.

[10] Vid. en este sentido M. KOSKENNIEMI, *Op. cit.*, 1989, p. 486.

A. HUNT, "The Critique of Law: What is *Critical* about Critical Legal Theory?", en: P. FITZPATRICK y A. HUNT (eds.), *Critical Legal Studies*, pp. 16-18, ha conceptualizado la propuesta de explicar el Derecho y su aplicación no sólo medio de los legal a través de la *teoría relacional del Derecho*: "Its project is one which taken "law" as its object of inquiry but which pursues it by means of the exploration of the interaction between legal relations and other forms of social relations rather than treating law as an autonomus field of inquiry linked only by external relations to the rest of society. Relational theory proposes an approach which is both functional and critical."(p. 16)

Una síntesis del examen de las relaciones entre el Derecho y la sociedad en los autores que se pueden considerar incluidos en los *Critical Legal Studies*, señalando las diferencias entre americanos y europeos, puede verse en: D. JABBARI, "From Criticism to Construction in Modern Critical Legal Theory", *Oxford Journal of Legal Studies*, 1992, vol. 12, Nº 4, pp. 507-542, en especial pp. 520-531.

política. [...] Ninguno de estos enfoques puede negar el carácter distintivo del derecho. Ellos reconocen que el derecho no es completamente autónomo; que tiene causas y consecuencias; que envuelve poder y valores; que es un aspecto de más amplio proceso social y político. Pero esto no implica rechazar el carácter específico del sistema legal."[11]

Para ayudar a analizar, comprender y explicar los problemas que plantea la aplicación de las normas internacionales en los derechos internos resulta conveniente estudiarla no sólo como casos concretos de relaciones intersistémicas de dos ordenamientos jurídicos concebidos como sistemas de normas,[12] sino que es preciso tener en cuenta también la concepción del Derecho internacional como proceso de autoridad y control formando parte de un proceso de poder efectivo más comprensivo que puede ser descrito en términos de participantes, situaciones (estructuras de autoridad), bases de poder, estrategias (funciones de autoridad), resultados y efectos;[13] la concepción funcionalista del Derecho internacional como una disciplina más de las ciencias sociales que estaría compuesta por tres sectores: un núcleo de conceptos, la cuestión esencial de los contextos y los problemas suscitados por las situaciones complejas;[14] e incluso la concepción del Derecho internacional como un estilo de razonamiento legal que intenta ganar adhesiones no mediante una prueba demostrativa, ni por medio de una generalización conseguida inductivamente, sino mediante el efecto acumulativo

---

[11] Vid. O. SCHACHTER, "International Law in Theory and Practice: General Course in Public International Law", *R. des C.*, vol. 178 (1982-V), pp. 24-25.

[12] Vid. H. KELSEN, *Op. cit.*, 1986, p. 44; H.L.A HART, *Op. cit.*, pp. 99-123.

[13] Vid. M.S. MCDOUGAL, "Some Basic Theoretical Concepts about International Law: a Policy-Oriented Framework of Inquiry", en: R. FALK y S.H. MENDLOVITZ (eds.), *The Strategy of World Order*, vol. II, *International Law*, New York, World Law Fund, 1966, p. 120.

[14] Vid. D.M. JOHNSTON, "Functionalism in the Theory of International Law", *CYIL*, 1988, vol. XXVI, pp. 3-60, en especial pp. 14-18.

de varias premisas poco concluyentes.[15] El carácter conflictual de la Sociedad internacional influye de forma determinante en la aplicación del Derecho internacional dándole un carácter problemático que hace aconsejable tener en cuenta no sólo la solución lógica que se deduce de la relación interordinamental, sino también la solución más aceptable a las circunstancias particulares del caso.[16] La búsqueda de la solución más aceptable corresponde en la mayoría de ocasiones, en especial, respecto a la aplicación de las normas internacionales que son objeto de consideración en este estudio, a los órganos internos, fundamentalmente a los tribunales internos;[17] unos tribunales que, como apunta KRATOCHWIL, suelen desempeñar una función de *gatekeepers* del derecho interno respecto al Derecho internacional y de *arenas* en las que se crean oportunidades, dentro de los estrechos límites de cada caso concreto, para la incidencia de las políticas y las acciones postuladas por las autoridades internas,[18] y cuya independencia respecto al ejecutivo es esencial para la existencia y desarrollo del Derecho

---

[15] Vid. F.V. KRATOCHWIL, *Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relation and Domestic Affaires*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 205-211, en especial p. 210.

[16] Vid. sobre el carácter problemático de la aplicación del Derecho Th. VIEHWEG, *Tópica y jurisprudencia*, prólogo de E. García de Enterría, trad. L. Díez-Picazo, Madrid, Taurus, 1964, en especial pp. 49-64. Sobre la tópica en general puede verse J.A. GARCIA AMADO, *Teorías de la tópica jurídica*, Madrid, Civitas, 1988.

Respecto al carácter problemático de la aplicación del Derecho internacional vid. M. KOSKENNIEMI, *Op. cit.*, 1989, p. 486.

[17] Vid. H.G. SCHERMERS, "The Role of Domestic Courts in Effectuating International Law", en: M. BRUS, S. MULLER y S. WIEMERS (eds.), *The Unites Nations Decade of International Law. Reflections on International Dispute Settlement*, Dordrecht, Nijhoff, 1991, pp. 77-85.

[18] Vid. F.V. KRATOCHWIL, "The Role of Domestic Courts as Agencies of the International Legal Order", en: R. FALK, F.V. KRATOCHWIL y S.H. MENDLOVITZ (eds.), *Op. cit.*, 1985, pp. 236-263.

E. BENVENISTI, "Judicial Misgiving Regarding the Application of International Law: An Analysis of Attitudes of National Courts", *EJIL*, 1993, vol. 4, pp. 159-183, en especial, pp. 160-175, realiza un análisis comparativo y concluye que los tribunales internos, a la hora de la aplicación de las normas jurídicas internacionales, tienen cuidado de no invadir con sus decisiones los intereses y las políticas internacionales de sus Gobiernos. Esta tendencia se manifiesta en tres niveles distintos de la aplicación de las normas. El primero al interpretar restrictivamente las normas constitucionales que regulan las relaciones entre el Derecho internacional y el derecho interno. El segundo se manifiesta al interpretar las normas internacionales de conformidad con los intereses de sus gobernantes e incluso, a veces, solicitando la interpretación que el ejecutivo hace de tales normas. En tercer lugar, los tribunales utilizan una variedad de *doctrinas de elusión* especialmente elaboradas para evitar los efectos internos de determinadas normas internacionales, como es, entre otras, la *doctrina del acto de Estado*.

internacional.[19]

La aplicación de las normas jurídicas internacionales, en este caso de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales, condiciona de forma directa la eficacia de las mismas. La eficacia del Derecho internacional depende de la fidelidad con la que el derecho interno se acomoda a sus normas y las aplica.[20] Las normas jurídicas internacionales tienen como objetivo principal regular conductas de los sujetos del ordenamiento jurídico internacional y son un medio para lograr que tales sujetos produzcan un determinado estado de cosas. Por ello, es inherente a tales normas la posibilidad de ser incumplidas. Una norma jurídica es eficaz si la mayoría de los sujetos no la infringen en la mayoría de las ocasiones.[21] Ahora bien, la eficacia de las normas jurídicas es compatible con los incumplimientos esporádicos.[22] Estos incumplimientos esporádicos de las normas jurídicas internacionales no afectan a la validez de las mismas,[23] como ha sentenciado el Tribunal International de Justicia en el asunto sobre *las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos)* respecto a las normas consuetudinarias: "[...] la Corte considera suficiente que los Estados ajusten su conducta en

---

[19] Vid. R.A. FALK, *Op. cit.*, 1964, p. XII.

[20] Vid. M. SORENSEN, "Principes de Droit international public", *R. des C.*, vol. 101 (1960-III), pp. 109-110.

[21] Vid. P.E. NAVARRO, *La eficacia del Derecho*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 23.

[22] Vid. H. KELSEN, *Op. cit.*, 1986, p. 24.

[23] Sobre las relaciones entre validez y eficacia en las normas jurídicas puede verse H. KELSEN, *Op. cit.*, 1986, pp. 23-28 y 219-225.

Sobre tales relaciones en las normas jurídicas internacionales vid. H. KELSEN, "Les rapports de système entre le Droit interne et le Droit international public", *R. des C.*, 1926-IV, pp. 233-238; D. ANZILOTTI, *Cours de Droit international*, vol. I, trad. G. Gidel, Paris, Sirey, 1929, pp. 43-44; M. VIRALLY, "Sur un pont aux ânes: les rapports entre Droit international et Droit interne", en su: *Le Droit international en devenir.Essais écrits au fils des ans*, Paris, PUF, 1990, p. 114; M. KOSKENNIEMI, *Op. cit.*, 1989, p. 5; P. van DIJK, "Normative Force and Effectiveness of International Norms", *GYIL*, 1987, vol. 30, pp. 9-35.

general a dichas normas, y que consideren las conductas que no se acomodan a la norma como violaciones de ésta y no como manifestaciones del reconocimiento de una nueva norma. Si un Estado procede de un modo a primera vista incompatible con una norma reconocida, pero defiende su comportamiento invocando excepciones o justificaciones que se hallan comprendidas en la propia norma, tanto si la actitud de dicho Estado se halla o no justificada por dicho motivo, resulta una confirmación más que un debilitamiento de la norma."[24]

No obstante, a pesar de los defectos e insuficiencias que plantea la aplicación de las normas jurídicas internacionales en los ordenamientos jurídicos internos y de las dudas que pueda suscitar la eficacia de las mismas, se pueden suscribir las palabras del profesor BROWNLIE cuando señala que "el Derecho internacional es la herramienta más adecuada para tratar los asuntos de los Estados. Es una evidencia que el derecho provee de más bases prácticas para enfocar los problemas internacionales y el arreglo de controversias que, por ejemplo, el Derecho natural en sus diversas formas, la jurisprudencia islámica, los principios del internacionalismo socialista o la denomidada *equidad*."[25] En el caso de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales, sin llegar a defender los términos un tanto maximalistas de SLOAN cuando afirma que "las cuestiones de integración y aplicación de las decisiones de las Organizaciones internacionales son centrales para el problema más amplio de la organización de nuestra comunidad internacional, para la supervivencia en esta era nuclear",[26] se puede señalar que su aplicación es el punto central de todo el conjunto de problemas que implica su recepción en los derechos internos,

---

[24] Vid. CIJ, *Recueil*, 1986, párrf. 186.

[25] Vid. I. BROWNLIE, "The Reality and Efficacy of International Law", *BYIL*, 1981, vol. LII, p. 8.

[26] B. SLOAN, "Implementation and Enforcement of Decisions of International Organizations", en: *PASIL*, 1968, p. 13.

y no sólo porque de ella dependa su eficacia sino por su valor de símbolo del proceso de evolución y jerarquización del ordenamiento jurídico internacional.[27]

Para facilitar el análisis de los problemas que presenta la aplicación de las resoluciones en estudio en los ordenamientos jurídicos internos y con el fin de evitar las confusiones que en ocasiones incurren los órganos internos encargados de tal aplicación, se distingue entre las resoluciones que son directamente aplicables y aquéllas otras que no lo son. La aplicación de estas últimas suscita problemas jurídicos diferentes y más complejos, ya que implica necesariamente activar los mecanismos internos de producción normativa. Esta distinción es fundamental en el suspuesto de la aplicación de las resoluciones en los Estados en los que su incorporación se ha producido mediante su recepción automática, pero, además, es extensible a los casos de los Estados en los que su integración se ha operado mediante su previa transformación.[28] En éstos, el caracter directamente aplicable de una resolución puede influir en la interpretación de las normas internas de transformación[29] y puede condicionar la elección del procedimiento interno concreto para instrumentalizar su transformación.

---

[27] Una visión de conjunto de la influencia de las resoluciones de las Organizaciones internacionales, en especial de las que pertenecen al sistema de las Naciones Unidas, en el *law-making* del ordenamiento jurídico internacional y en la Sociedad internacional puede verse en: J. KAUFMAN, *United Nations Decision Making*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1980; y "Developments in Decisions Making in the United Nations", en: R.A. FALK, S.S. KIM y S.H. MENDLOVITZ (eds.), *Studies on a Just World Order*. N° 3. *The United Nations and a Just World Order*, Boulder, Wetsview Press, 1991, pp. 125-136; S.S. KIM, "The United Nations, Law-making, and World Order", en: R.A. FALK, S.S. KIM y S.H. MENDLOVITZ (eds.), *Op. cit.*, 1991, pp. 109-124; G.I. TUNKIN, "The Role of Resolutions of International Organizations in Creating Norms of International Law", en: W.E. BUTLER (ed.), *International Law and the Intrnational System*, Dordrecht, Nijhoff, 1987, pp. 5-19; R. HIGGINS, "The Role of Resolutions of International Organizations in the Process of Creating Norms in the International System", en: W.E. BUTLER (ed.), *Op. cit.*, 1987, pp. 21-30; P. SZASZ, "General Law-Making Process", en: O. SCHACHTER y C.C. JOYNER (eds.), *United Nations Legal Order*, Cambridge, Grotius/ASIL, 1995, pp. 35-108.

[28] Vid. Y. IWASAWA, "The Doctrine of Self-Executing Treaties in the Unites States:A Critical Analysis", *VJIL*, 1986, vol. 26, N° 3, pp. 640-641.

[29] Vid. TH. BUERGENTHAL, "Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law", *R. des C.*, vol. 253 (1992-IV), pp. 318-319 y 393-394.

I. LAS RESOLUCIONES DIRECTAMENTE APLICABLES

El Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en el asunto *United States v. Postal* (1979), advertía con gran acierto que la *self-execution* es típicamente considerada como una de las doctrinas más ambiguas y menos comprensibles de todo el derecho de los tratados.[30] Las dificultades que presenta esta doctrina suponen algo más trascendente que la simple definición de los términos empleados, ya que, como puntualiza EVANS, ésta afecta a importantes cuestiones de Derecho constitucional y de Derecho internacional como son el efecto de los tratados en los derechos subjetivos de los individuos y en sus garantías, el impacto de los tratados en el ámbito de los poderes reservados de los Estados, en el *treaty-making-power* o en el de la responsabilidad por la ejecución de las obligaciones legales que los Estados han contraído por medio de los acuerdos internacionales.[31]

La doctrina de la aplicabilidad directa en el Derecho internacional ocupa una zona gris de perfiles poco nítidos entre las obligaciones internacionales impuestas a los Estados *stricto sensu* y los derechos y obligaciones internacionales que las normas jurídicas internacionales pueden reconocer de forma expresa a los individuos. En el caso de las resoluciones obligatorias de las Orgnizaciones internacionales intergubernamentales, aun cuando tales normas tienen a los Estados miembros como destinatarios inmediatos, son susceptibles de producir efectos internos para los particulares en la medida en la que imponen obligaciones a los Estados de las que pueden prevalerse aquéllos ante los tribunales nacionales.[32]

---

[30] Citado por M.A. MCKENZIE, "Treaty Enforcement in U.S.- *United States v. Noriega*, 808 F. Supp. 791 (S.D. Fla. 1992)", *HILJ*, 1993, vol. 34, p. 597 y nota 7.

[31] Vid. A.E. EVANS, "Some Aspects of the Problem of Self-Executing Treaties", en: *PASIL*, 1951, p. 66.

[32] Vid. M. WAELBROECK, "Nature juridique des actes des organisations et des jurisdictions internationales et leurs effets en droit interne", en: *Rapports belgues au VIII Congrès International de Droit Comparé. Pescara, 29 août-5septembre 1970*, Bruxelles, Bruylant, 1970, pp. 503-504; A.J.P. TAMMES, "The Binding Force of International Obligations of States for Persons under their Jurisdiction", en: R.J. AKERMAN, P.J. van KRIEKEN y Ch.O. PANNENBORG, *Declarations on Principles. A Quest for Universal Peace*, Leyden, Sijthoff, 1977, pp.

A. CONCEPTO

Antes de entrar a definir el concepto de resolución directamente aplicable es preciso realizar dos consideraciones previas, una de tipo terminológico y otra de tipo histórico. BUERGENTHAL propone distinguir entre los términos *self-executing* y *directamente aplicable*. Este autor propone utilizar el término de obligaciones *self-executing* en el derecho interno en el momento de su aplicación interna, y, en cambio, emplear los términos *directamente aplicable* en el ámbito internacional para referirse a aquellas normas internacionales adoptadas por el sujeto o sujetos competentes con la intención expresa de crear derechos y obligaciones para los individuos; estas mismas normas *directamente aplicables* en el ámbito internacional son, en el ámbito interno, *self-executing*, y por tanto, aplicables por los órganos internos.[33] La doctrina mayoritaria, en cambio, utiliza como sinónimos ambos términos, ya que considera que se refieren al mismo concepto y en este sentido se van a utilizar en este estudio.[34] La precisión histórica está relacionada con el origen de la distinción entre los conceptos *self-executing* (directamente aplicable) y *non-self-executing* (no directamente aplicable). Tal distinción surgió en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos al plantearse la aplicación de los tratados internacionales. El juez Marshall, en el asunto ya clásico *Foster v. Neilson* (1829), estableció la distinción conceptual entre tratados que eran directamente aplicables y aquellos otros que necesitaban ejecución

---

59-61.

[33] Vid. TH. BUERGENTHAL, *Op. cit.*, p. 321.

[34] Vid. en este mismo sentido M. WAELBROECK, *Traités internationaux et jurisdictions internes dans les pays du Marché commun*, Bruxelles, CIDC, 1969, p. 161; J.J. JACKSON, "Status of Treaties in Domestic Legal Systems: A Policy Analisis", *AJIL*, 1992, vol. 86, Nº 2, p. 310; H.G. SCHERMERS, "Netherlands", en: F.G. JACOBS y S. ROBERTS, *The Effect of Treaties in Domestic Law*, London, Sweet and Maxwell, 1987, p. 114; A. BLECKMANN, "Self-Executing Treaty Provisions", *Enciclopedia of Public International Law*, vol. 7, Amsterdam, 1984, p. 414; P. PESCATORE, "Treaty-Making by the European Communities", en: F.G. JACOBS y S. ROBERTS, *Op. cit.*, p. 190.

normativa para poder ser aplicados por los tribunales.[35] Pero fue más tarde, en el asunto *Bartram v. Robertson* (1887), cuando aparecen los términos *self-executing* y *non-self-executing* para referirse a los dos tipos de tratados que había distinguido el citado juez.[36] Los juristas europeos empezaron a ocuparse de esta doctrina a raíz del debate suscitado por la aplicación de los arts. 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas por el Tribunal de Apelación del Distrito de California en el caso *Sei Fujii v. State* (1950). Cuando la doctrina de los tratados *self-executing* fue introducida en Europa sufrió una modificación conceptual como consecuencia del intento de explicarla mediante su vinculación al dictamen sobre *la competencia de los tribunales de Danzing*[37] del Tribunal Permanente de Justicia Internacional y por mor de la influencia del Derecho comunitario europeo.[38]

El concepto de obligación directamente aplicable, referido tanto a las resoluciones de las Organizaciones internacionales como a los tratados internacionales, es un concepto "elástico",[39] por cuanto que cada ordenamiento jurídico lo concibe y aplica con una amplitud diferente, unos de forma más restrictiva y otros más amplia. Otro tanto ocurre con las definiciones que ofrece la doctrina. Estas variaciones sobre el mismo concepto pueden sistematizarse en dos: una concepción amplia de las resoluciones directamente aplicables y

---

[35] El juez Marshall dijo textualmente: "Our constitution declares a treaty to be the law of the land. It is, consequently, to be regarded in courts of justice as equivalent to an act of the legislature, wherever it operates of itself, without the aid of any legislative provision".

Vid. *Rest. 3 rd, Restatement of the Foreign Relations Law of the United States*, parágrafo 111, Reporters' Notes 5, p. 53.

[36] Vid. J.J. PAUST, "Self-Executing Treaties", *AJIL*, 1988, vol. 82, Nº 4, pp. 766-767.

[37] Vid. *CPJI, Série B, Nº 15.*

[38] Vid. el exhaustivo análisis sobre el tema de Y. IWASAWA, *Op. cit.*, pp. 627-630; también lo ha reconocido así W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, "Le juge belge et le Droit international", *RBDI*, 1970, Nº 2, pp. 422-423.

[39] Vid. V.A. LEARY, *International Labour Conventions and National Law: The Effectiveness of the Automatic Incorporation of Treties in Nacional Legal System*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1982, p. 154.

otra más estricta.[40] Una resolución directamente aplicable, en sentido amplio, es una resolución que prescribe por sus propios términos una obligación internacional aplicable por el ejecutivo o por los órganos judiciales sin requerir ninguna medida interna de ejecución normativa.[41] En sentido estricto, una resolución es directamente aplicable si confiere derechos a los particulares que puedan ser tutelados por los tribunales internos sin necesidad de ejecución normativa interna.[42] Las diferencias entre ambas concepciones son dos: la posible aplicación por el ejecutivo y la concesión o no de derechos y obligaciones a los particulares. WAELBROECK señala respecto a estas divergencias que una resolución puede ser directamente aplicable tanto si es aplicada por el ejecutivo como por los tribunales, con independencia de que conceda o no derechos a los particulares, ya que "no existe ninguna regla general según la cual, para poder ser aplicable en el derecho interno, aquélla deba tener por objeto crear derechos subjetivos o imponer obligaciones a los individuos".[43] La aplicabilidad directa puede consistir en el nacimiento de tales derechos y obligaciones, pero también en situaciones menos complejas, es decir, en imponer al Estado una obligación

---

[40] Vid. J. VERHOEVEN, "La notion << d'applicabilité directe >> du droit international", *RBDI*, 1980, vol. XV, N° 2, pp. 243-244; M. WAELBROECK, *Op. cit.*, 1969, pp. 162-163.

[41] En términos similares pero referida a los tratados internacionales directamente aplicables vid. A.E. EVANS, *Op. cit.*, 1951, pp. 73-74; y "Self- Executing Treaties in the United States of America", *BYIL*, 1953, vol. XXX, p. 185; P. REUTER, "Principes de Droit international public", *R. des C.*, vol. 103 (1961-II), p. 472, nota 15; también M.G. MARCOFF, "Les régles d'application indirecte en droit international", *RGDIP*, 1976, vol. 80, N° 2, p. 397; *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 111, Reporters' Notes 5, p. 54; A. BLECKMANN, *Op. cit.*, p. 414; Y. IWASAWA, *Op. cit.*, pp. 627 y 642; y C.M. VAZQUEZ, "The Four Doctrines of Self-Executing Treaties", *AJIL*, 1995, vol. 89, N 4, p. 695.

[42] Vid. L. ERADES, "Le problème des dispositions directement applicables (self-executing) des traités internationaux et son application aux traités instituant une Communauté eoropéenne", *RHDI*, 1964, N° 3-4, p. 234; también L. WILDHABER, *Treaty-Making Power and Constitution*, Stuttgart, Helbing, 1971, pp. 231-232.

[43] Vid. M. WAELBROECK, "Effects internes des obligations imposées a l'Etat", en: *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, T. II, Bruxelles, Bruyllant, 1972, p. 576; J. VERHOEVEN, *Op. cit.*, 1980, p. 264; Y. IWASAWA, *Op. cit.*, p. 631 y 646-649.

precisa que pueda afectar a los individuos.[44] La cuestión de si una resolución crea derechos y obligaciones para los particulares está subordinada a la de si tal resolución es directamente aplicable. El rasgo distintivo esencial de una resolución directamente aplicable es que pueda ser aplicada por los órganos internos sin necesidad de ninguna medida interna de ejecución normativa. Como conclusión, se puede afirmar que una resolución directamente aplicable es aquélla que puede ser aplicada por los órganos internos, sean del ejecutivo o judiciales, cree o no derechos y obligaciones para los particulares y sin que sea necesaria su ejecución normativa interna.

El carácter directamente aplicable es una cualidad normativa que depende de que la obligación internacional reuna una serie de requisitos que permitan su aplicación de la forma señalada. La naturaleza normativa de la aplicabilidad directa implica que ésta se pueda predicar de todo tipo de normas internacionales, que dependa de cada obligación internacional concreta y no del instrumento normativo en el que se halla contenida y que no afecte en absoluto a su validez y obligatoriedad como norma internacional. El carácter directamente aplicable se puede predicar de todas las fuentes de Derecho internacional, sean normas convencionales o consuetudinarias.[45] El carácter directamente aplicable es una cualidad normativa que le proporciona a la obligación internacional en cuestión unos efectos determinados, de forma que su aplicación puede hacerse *ex proprio vigore*, sin necesidad de legislación interna de ejecución normativa. El hecho de ser una cualidad normativa hace que el carácter directamente aplicable dependa de cada obligación concreta, pero no de los

---

[44] Vid. W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, "L'ordre juridique des Communautés Européennes et le Droit international", *R. des C.*, vol. 148 (1975-V), pp. 251-252.

[45] Vid. W. GANSHOFF VAN DER MEERSCH, "La regle d'application directe", *RBDI*, 1980, vol. XV, Nº 2, p. 345; J. VERHOEVEN, *Op. cit.*, 1980, p. 244; B. CONFORTI, "Cours général de Droit international public", *R. des C.*, vol. 212 (1988-V), p. 40; Y. IWASAWA, *Op. cit.*, pp. 634-635.

instrumentos jurídicos en los que se hallan incluidas.[46] Como consecuencia, en una misma resolución pueden coexistir obligaciones que sean directamente aplicables y obligaciones que no sean directamente aplicables.[47] Esto no es óbice para que en muchas ocasiones, teniendo en cuenta el carácter del conjunto de las normas contenidas en una resolución, se le denomine a ésta por extensión resolución directamente aplicable. En este sentido, los *anexos* de la OACI son un ejemplo representativo.[48]

La naturaleza normativa de la aplicabilidad directa no afecta a la validez y obligatoriedad de las normas internacionales en los ordenamientos jurídicos internos. El que el carácter directamente aplicable sea una cualidad normativa debería ser un elemento más para evitar la confusión muy frecuente entre recepción automática y aplicabilidad directa. La introducción automática de las resoluciones en los ordenamientos jurídicos internos no debe confundirse con la aplicación directa de las mismas.[49] Una resolución introducida

---

[46] La distinción entre normas jurídicas y textos legales como medios de manifestación de las normas puede verse en L. DIEZ-PICAZO, *Op. cit.*, 1993, pp. 91-96.

[47] En apoyo de esta interpretación puede verse que la Constitución holandesa de 1983, en su art. 93, recoge una definición de tratados y resoluciones *self-executing*. En él se concede tal carácter a *provisions of treaties and of resolutions by international institutions*. También *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 111, Comment h, p. 47.

También P. PESCATORE, *Op. cit.*, 1987, pp. 191-192; en el mismo sentido, respecto a los tratados internacionales, L. FERRARI-BRAVO, "International and Municipal Law: The Complementarity of Legal Systems", en: R.St.J. MACDONALD y D.M. JOHNSTON (eds.), *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1983, p. 727; M.A. MCKENZIE, *Op. cit.*, p. 597; Th. BUERGENTHAL, *Op. cit.*, p. 318.

En contra, P.J. KUYPER, *The Implementation of International Sanctions*, Leyden, Sijthoff, 1978, p. 75. Este autor considera que el conjunto del tratado debe ser considerado *self-executing* o *non-self-executing* y no sólo la norma individual que se esté analizando.

[48] Vid. E. YEMIN, *Legislative Powers in the United Nations and Specialized Agencies*, Leyden, Sijthoff, 1969, pp. 149-151. Este autor señala que la mayoría de ellos contienen obligaciones que necesitan desarrollo normativo interno para poder ser aplicables; sin embargo, los *anexos* 1 (relativo a las licencias del personal) y 8 (referido a los certificados para la navegación de las aeronaves) contienen en algunos de sus artículos obligaciones precisas y completas que las hacen directamente aplicables, y, por último, el *anexo* 2 (relativo a las normas del aire) es aplicable para los Estados miembros sin necesidad de legislación interna.

[49] Vid. en este sentido P. de VISSCHER, "Les tendences internationales des constitutions modernes", *R. des C. L.*, vol. 80 (1952-II), pp. 558-559; L. WILDHABER, *Op. cit.*, pp. 226-227; J. VERHOEVEN, *Op. cit.*, 1980, p. 251-252; L. ERADES, *Op. cit.*, 1964, p. 231; Y. IWASAWA, *Op. cit.*, pp. 643-646.

automáticamente puede o no puede ser directamente aplicable, en función de si las obligaciones en ellas contenidas reunen las condiciones exigidas para la aplicabilidad directa. La cuestión de la aplicación directa se plantea después de la incorporación, una vez dentro del ordenamiento jurídico interno, en el momento de la aplicación por los órganos internos. La incorporación a los derechos internos es un prerrequisito para la aplicabilidad directa.

B. LOS CRITERIOS DE LA APLICABILIDAD DIRECTA

Para poder afirmar que una obligación contenida en una resolución de una Organización internacional es directamente aplicable es preciso que reuna una serie de requisitos que le proporcionen esa "cualidad normativa" que le permita ser aplicada por sí misma, *ex proprio vigore*, sin necesidad de ejecución normativa interna. La jurisprudencia, internacional e interna, y la doctrina jurídica han señalado distintos criterios que pueden servir para calificar a una obligación internacional como directamente aplicable, pero la lista de tales criterios es amplia y variada y no hay acuerdo entre las distintas propuestas. Esto es un indicio de que ni el concepto ni los criterios de la aplicabilidad directa tienen una respuesta unánime, ya que en el momento de la aplicación concreta de las normas, los tribunales de los Estados eligen unos criterios u otros para fundamentar su decisión sobre el carácter de la obligación. No obstante, en aras de una mayor claridad expositiva, los distintos criterios utilizados pueden clasificarse en dos grupos: subjetivos y objetivos.[50]

El principal criterio subjetivo es la intención del órgano que adopta la resolución. Este criterio, la intención de las partes, referido a los tratados internacionales, fue formulado por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional en el dictamen sobre *la competencia de los*

---

[50] C.M. VAZQUEZ, *Op. cit.*, 1995, *passim*, por su parte, utiliza el término *doctrinas* para hacer referencia a los criterios de la *self-execution* de los tratados internacionales. Este autor apunta cuatro doctrinas: la de la intención de las partes, la de la justiciabilidad, la de la constitucionalidad y la del derecho privado de acción.

tribunales de Dantzing.[51] Ahora bien, si la intención, cuando no se ha manifestado de forma expresa, es siempre difícil de descubrir, aún lo es más cuando se trata de la de un órgano de una Organización internacional por sus especiales características para la formación de su voluntad.

En el grupo de los criterios objetivos se incluyen aquellas cualidades materiales que reune la norma que permiten calificarla como directamente aplicable. Esas cualidades materiales consisten en que la norma contenga una obligación completa e incondicional para los Estados, de forma que no les deje poder de apreciación para su aplicación y permita a los tribunales apoyarse en ella para adoptar una decisión.[52] Este es el criterio principal de la aplicabilidad directa: el carácter completo y preciso de la obligación que la resolución de la Organización internacional o, en general, las normas internacionales imponen al Estado.[53] La jurisprudencia comunitaria, aun cuando el concepto de aplicación directa en el Derecho

---

[51] Vid. *CPJI, Série B, N° 15*, pp. 17-18: "No hay dificultad en admitir que, según un principio de derecho internacional firmemente establecido, el *Beamtenabkommen*, al ser un acuerdo internacional no puede, en cuanto tal, crear directamente derechos y obligaciones para los particulares. Pero no puede discutirse que el propio objeto de un acuerdo internacional, según la intención de las Partes contratantes, sea la adopción por las Partes de reglas concretas que creen derechos y obligaciones para los particulares y sean susceptibles de aplicación por los tribunales internos".

Sobre la intención como criterio para determinar si una norma es *self-executing* puede verse: *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 111 (4) (a), p. 43 y Comment h, p. 46; J.J. PAUST, *Op. cit.*, p. 774; S.A. RIENSENFELD, "The Doctrine of Self-Executing Treaties and *Unites States v. Postal*: Win at Any Price", *AJIL*, 1980, vol. 74, N° 4, p. 897; J.H. JACKSON, "United States", en F.G. JACOBS y S. ROBERTS (eds.), *Op. cit.*, 1987, p. 151; M.A. MCKENZIE, *Op. cit.*, pp. 603-606; J. VERHOEVEN, *Op. cit.*, 1980, pp. 255-256; M.G. MARCOFF, *Op. cit.*, p. 407; C.M. VAZQUEZ, *Op. cit.*, 1995, pp. 700-710.

Th. BUERGENTHAL, *Op. cit.*, pp. 322-325 califica a los tratados en los que la intención de las partes ha sido crear derechos y obligaciones para los individuos como *directamente aplicables*, distinguiéndolos de los tratados *self-executing* en función del ámbito en el que se les considere. Esta ultima es, para este autor, una calificación que depende del derecho interno, mientras que aquélla depende del Derecho internacional.

W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Op. cit.*, 1975, p. 251, en cambio, afirma que el carácter directamente aplicable de una norma es independiente de la intención de las partes de conceder derechos subjetivos a los individuos.

[52] Vid. M. WAELBROECK, *Op. cit.*, 1972, pp. 575-576. A. BLECKMANN, *Op. cit.*, p. 416; C.M. VAZQUEZ, *Op. cit.*, 1995, pp. 710-718 denomina a este criterio *doctrina de la justiciabilidad*.

[53] Vid. W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Op. cit.*, 1975, p. 252; *Op. cit.*, 1980, p. 349; también P. REUTER, *Op. cit.*, 1961, p. 472, nota 15.

comunitario europeo tiene características propias y específicas, ha señalado que una norma directamente aplicable debe ser clara y precisa, completa y jurídicamente perfecta (no necesita ninguna medida complementaria para su aplicación) e incondicional (no debe estar sujeta a ningún término ni a ninguna reserva).[54] Ahora bien, en el caso de las resoluciones de las Organizaciones internacionales intergubernamentales en las que no existe ningún tribunal que resuelva en última instancia y de manera definitiva sobre el carácter directamente aplicable o no de una norma, estas cualidades objetivas son interpretadas por los diferentes tribunales internos de los Estados y en ocasiones la solución no coincide ni entre tribunales ni entre Estados.

El ámbito material de la resolución puede ser otro criterio objetivo indicativo de su aplicabilidad directa. Las razones aludidas por la doctrina jurídica son que existen determinadas materias que, en virtud de la Constitución, corresponden exclusivamente al legislativo, sin cuya intervención no pueden regularse, lo que impediría su aplicación por los órganos internos. La consecuencia es que las resoluciones de un determinado ámbito material tienen tendencia a ser directamente aplicables, y las de otro ámbito suelen ser no

---

[54] Sobre los criterios de la aplicabilidad directa en el Derecho comunitario y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, vid. con carácter general, G. ISAAC, *Derecho comunitario general*, 2ª ed., 1ª reimp., Barcelona, Ariel, 1992, pp. 164-166; también P. PESCATORE, *Op. cit.*, 1987, p. 192.

A. MANGAS, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 1997, pp. 70-82, señala que la distinción clásica en el Derecho internacional entre normas directamente aplicables y normas que no son directamente aplicables se mantiene en el Derecho comunitario europeo con un carácter más restringido, ya que se reserva "para aquellas normas de los tratados que tengan efectos *self-executing* (al modo clásico) y para normas del derecho derivado, como los reglamentos, ya que penetran directamente en el ordenamiento interno sin necesidad de ningún acto interno de desarrollo y creando derechos y obligaciones para los particulares"(p. 75). Pero, añade la autora, a esta distinción bien precisa, en el Derecho comunitario se ha añadido otra nueva, "a la vez confusa y sutil: la diferenciación entre normas de efecto directo y normas directamente aplicables. La teoría del efecto directo hace abstracción de la distinción entre normas *self-executing* y normas *non-self-executing*, deduciendo de la norma no directamente aplicable (las directivas y las decisiones) derechos subjetivos que tienen que ser protegidos"(p. 74).

Con carácter más específico puede verse: G. BEBR, "Directly Applicable Provisions of Community Law: The Development of a Community Concept", *ICLQ*, 1970, vol. 19, pp. 257-298; J.A. WINTER, "Direct Applicability and Direct Effect two Distinct and Different Concepts in Community Law", *CMLR*, 1972, vol. 9, pp. 425-438; y L. MILLAN MORO, "<<Aplicabilidad directa>> y <<efecto directo>> en Derecho comunitario según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", *RIE*, 1984, vol. 11, Nº 1, pp. 445-474.

directamente aplicables.[55] Conviene relativizar este criterio porque cuando un Estado ha llegado a ser parte de una Organización internacional, a través del tratado constitutivo ha adquirido el compromiso de cumplir las obligaciones internacionales que de ella se deriven, con independencia de la regulación constitucional de esas materias.

El *entorno normativo receptor* de la resolución, es decir, el conjunto de normas internas, ya sean de rango constitucional, legal o reglamentario, relativas al ámbito material regulado por aquélla y de procedimientos existentes en un Estado que faciliten la aplicación de la misma, puede ser otro criterio objetivo que ayude a calificar las obligaciones internacionales como directamente aplicables. Este entorno, que difiere de unos Estados a otros, puede condicionar el que tales obligaciones se puedan aplicar directamente o, por el contrario, necesiten desarrollo normativo para permitir su aplicación.[56]

La creación de derechos y obligaciones para los particulares puede ser otro criterio objetivo que permita calificar a una norma como directamente aplicable. Ahora bien, dicha creación de derechos y obligaciones no es una condición esencial e imprescindible de una norma directamente aplicable,[57] como ya se ha apuntado líneas atrás, ya que puede dirigirse

---

[55] El mismo criterio respecto a los tratados internacionales *self-executing* sostienen *Restatement, Op. cit.* parágrafo 111, Comment i, p. 47 y Reporters' Notes 5, pp. 53-56; y E.A. EVANS, *Op. cit.*, 1953, pp. 186-187.
C.M. VAZQUEZ, *Op. cit.*, 1995, pp. 718-719 llama a este criterio, *doctrina de la constitucionalidad.*

[56] En un sentido similar vid. Y. IWASAWA, *Op. cit.*, pp. 652 y 674, que lo denomina *institutional framework*; este autor apunta también (p. 652, nota 107) que en la traducción francesa del artículo de COMTE, "Application of the European Convention on Human Rights in Municipal Law", en *Journal of International Commission of Jurists*, 1962, vol. 4, pp. 94 y 105-106 (la traducción francesa en *Revue de la Commission internationale de juristes*, 1962, pp. 102 y 114) los términos empleados para referirse a dicho concepto son los de *structures d'accueil*. M.A. MCKENZIE, *Op. cit.*, p. 603, por su parte, señala, como un elemento más que puede determinar la aplicabilidad directa, la "existencia de instituciones y procedimientos internos adecuados para la ejecución directa de las obligaciones internacionales".

[57] Vid. W. GANSHOFF VAN DER MEERSCH, *Op. cit.*, 1980, p. 353; J. VERHOEVEN, *Op. cit.*, 1980, p. 264; P. PESCATORE, *Op. cit.*, 1987, p. 190; Y. IWASAWA, *Op. cit.*, p. 648.
C.M. VAZQUEZ, *Op. cit.*, 1995, pp. 719-722 se refiere a este criterio con los términos *doctrina del derecho privado de acción.*

a la Administración y ser aplicada sin ejecución normativa. No obstante, en general, las obligaciones internacionales de este tipo son calificadas por la jurisprudencia como directamente aplicables.[58] Y es que no todas las normas que son directamente aplicables crean derechos y obligaciones para los individuos, pero todas las normas que las crean se pueden considerar como obligaciones internacionales directamente aplicables.

Por tanto, no existe ningún criterio determinante que permita predicar la aplicabilidad directa de una obligación internacional. Los criterios señalados tienen un valor relativo, un carácter indiciario de la aplicabilidad directa o no de una obligación internacional.[59] Son los órganos internos encargados de su aplicación, fundamentalmente los tribunales,[60] los que ponderan los diferentes criterios en cada caso concreto, teniendo en cuenta no sólo las posibilidades que permite lo que HART llama *la textura abierta del Derecho*,[61] sino también factores diversos que están en muchas ocasiones más allá de lo estrictamente jurídico como son la tradición jurídica del país, las disposiciones constitucionales, la práctica histórica, las experiencias del país, las circunstancias de aplicación, la historia de la norma, el *entorno*

---

[58] Vid. el asunto *Dreyfus v. Von Fink* (1976) del Tribunal Supremo de Estados Unidos.

La doctrina también ha formulado este criterio como orientativo del carácter directamente aplicable: *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 111, Comment g, p. 46, Reporters' Notes 4, pp. 50-53; J.J. PAUST, *Op. cit.*, p. 771; J.H. JACKSON, *Op. cit.*, 1987, pp. 150-151; M. WAELBROECK, *Op. cit.*, 1969, p. 162; A. BLECKAMNN, *Op. cit.*, p. 414.

[59] En el mismo sentido Y. IWASAWA, *Op. cit.*, pp. 686-692.

[60] En este sentido vid. INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, Resolution sur "L'activité du juge interne et les relations internationales de l'Etat (9ème Comission)", Sesión de Milán, 30 de agosto-7 de septiembre de 1993, art. 6: "Les jurisdictions nationales devraient déterminer en toute indépendace l'existence ou le contenu de tout principe général de droit conformément à l'article 38, paragraphe 1, du Statut de la Cour internationale de Justice, ainsi que des résolutions obligatoires des organisations internationales". Vid. también el texto de la misma y la nota de J.D. GONZALEZ CAMPOS, en *REDI*, 1993, vol. XLV, N° 2, pp. 667-670.

[61] Vid. H.L.A HART, *Op. cit.*, pp. 155-169: "La textura abierta del derecho significa que hay, por cierto, áreas de conducta donde mucho debe dejarse para que sea desarrollado por los tribunales o por los funcionarios que procuran hallar un compromiso, a la luz de las circunstancias, entre los intereses en conflicto, cuyo peso varía de caso a caso" (p. 168).

normativo receptor o el tipo de reclamación en el que se invoque;[62] teniendo en cuenta, en suma, lo que un autor denomina la *economía política de la imprecisión legal.*[63] En este sentido, J. H. JACKSON ha analizado con detalle en un sugerente artículo los motivos políticos que pueden ser tenidos en cuenta para favorecer o rechazar la aplicabilidad directa. Según este autor, razones "políticas" para defender la aplicabilidad directa son: el favorecer la eficacia del Derecho internacional, el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en las normas internacionales, la mejor garantía para los derechos de los individuos y el que más prestigia al Derecho internacional. Las razones contrarias a la aplicabilidad directa son, según el mismo autor: el control democrático del *treaty-making-power*; la discrecionalidad de los ordenamientos internos en el momento de la ejecución normativa que permite adaptar las normas internacionales a las circunstancias internas, interpretarlas de una forma determinada o limitar su aplicación; el temor a que la aplicabilidad directa por los tribunales suponga una violación de las normas internacionales.[64] La práctica interna ofrece ejemplos de que una misma resolución puede ser calificada como directamente aplicable en un Estado y no directamente aplicable en otro, como ha sucedido con el *anexo* 9 de la OACI en Francia y Bélgica.[65]

---

[62] Vid. M.G. MARCOFF, *Op. cit.*, pp. 397 y 410; A.E. EVANS, *Op. cit.*, 1953, pp. 193-194; S.A. RIESENFELD, *Op. cit.*, p. 900; B. CONFORTI, *Op. cit.*, 1988, p. 48; Ch. SCHREUER, *Decisions of International Institutions before Domestic Courts*, New York, Oceana, 1981, p. 173 y 210; Th. BUERGENTHAL, *Op. cit.*, pp. 317 y 368; Y. IWASAWA, *Op. cit.*, pp. 650-653.

También para los Convenios de la OIT, V.A. LEARY, *International Labour Conventions and National Law. The Effectiveness of the Automatic Incorporation of Treaties in National Legal Systems*, The Hague, Nijhoff, 1982, p. 112.

En cambio, P. de VISSCHER, *Op. cit.*, 1952, pp. 559-562 sostiene que la calificación de una obligación internacional como directamente aplicable es una cuestión de Derecho internacional.

[63] Vid. M. CALVO GARCIA, *Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 250.

[64] Vid. J.H. JACKSON, *Op. cit.*, 1992, pp. 321-327.

[65] Vid. H. ROLIN, "La portée juridique des Annexos à la Convention de Chicago. Un desaccord entre les jurisprudences française et belge", *RBDI*, 1973, vol. IX, N° 2, pp. 403-410.

II. LAS RESOLUCIONES NO DIRECTAMENTE APLICABLES

Si la aplicación del Derecho internacional en los derechos internos exige la colaboración de los órganos de los Estados, en el caso de la aplicación de las resoluciones de las Organizaciones internacionales intergubernamentales que no son directamente aplicables dicha colaboración ha de ser aún mayor, por lo que es preciso analizar la amplia gama de cuestiones jurídicas que suscita. Entre ellas, examina el concepto de resolución no directamente aplicable, los rasgos específicos de las obligaciones internacionales en ellas contenidas y la función y problemas que plantea su ejecución normativa.

A. CONCEPTO

Las obligaciones internacionales que no son directamente aplicables (*non-self-executing*), definidas por el juez Marshall en el ya citado caso *Foster v. Neilson* (1829)[66] como "aquéllas que el legislativo debe ejecutar antes de que lleguen a ser normas para los tribunales", precisan de ejecución normativa interna para que puedan ser aplicadas por los órganos internos, incluidos los órganos jurisdiccionales.[67] Tales obligaciones internacionales no directamente aplicables, para que puedan ser invocadas por los particulares en defensa de sus derechos o aplicadas por los órganos internos, exigen que los órganos internos competentes adopten el previo desarrollo normativo. Conviene hacer algunas precisiones sobre este concepto. El carácter no directamente aplicable de una resolución no afecta en

---

[66] El juez Marshall distinguió el concepto de tratados *non-self-executing* con los siguientes términos: "But when the terms of the stipulation import a contract, when either of the parties engages to perform a particular act, the treaty address itself to the political, not the judicial department; and the legislature must execute the contract before it can become a rule for the Court".

Vid. *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 111, Reporters' Notes 5, p. 53; también A.E. EVANS, *Op. cit.*, 1953, p. 185.

[67] Vid. J.J. PAUST, *Op. cit.*, p. 782; A.E. EVANS, *Op. cit.*, 1951, p. 74; y *Op. cit.*, 1953, p. 187; M.G. MARCOFF, *Op. cit.*, p. 408; Th. BUERGENTHAL, *Op. cit.*, p. 368; C.M. VAZQUEZ, *Op. cit.*, 1995, p. 695.

nada a su naturaleza jurídica de norma internacional obligatoria para el Estado;[68] simplemente le confiere una particularidad por el tipo de obligación que contiene, el ser, de acuerdo con la distinción conceptual elaborada por REUTER, *una obligación de resultado*.[69] La resolución sigue siendo obligatoria para el Estado y exige que se alcance el resultado propuesto por la norma, pero deja la elección de la forma y medios de conseguirlo a los derechos internos.[70] Así fue señalado por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional en la opinión consultiva sobre *el canje de poblaciones griegas y turcas*: "Un Estado que ha contraído obligaciones internacionales está obligado a hacer las modificaciones que sean necesarias en su derecho interno para el cumplimiento de estas obligaciones".[71] Por tanto, toda resolución no directamente aplicable incluye dos elementos: uno general para todos los Estados parte de la Organización y otro variable. El primero de ellos es la obligación internacional de resultado cuyo contenido es el mismo para todos los Estados señalados. El segundo, el elemento variable, es la libertad que el Derecho internacional concede a los derechos internos de los Estados miembros para adoptar las medidas de ejecución normativa y aplicación que consideren más adecuadas, sea a través de normas de rango legal o reglamentario. La aplicación de este tipo de resoluciones implica tener en cuenta los dos elementos: la obligación de resultado y la libertad de medios para su ejecución normativa. Ahora bien, en muchas ocasiones resulta harto problemática la identificación de una

---

[68] Vid. M.G. MARCOFF, *Op. cit.*, p. 421.

[69] Vid. P. REUTER, "Principes de Droit international public", *R. des C.*, vol. 103 (1961-II), pp. 472-475, distingue entre *obligaciones de comportamiento* y *obligaciones de resultado*. Las primeras obligan a una conducta determinada que tiende hacia el resultado. Las segundas obligan al resultado mismo.

[70] Vid. en este sentido el art. 21.1 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados elaborado por la Comisión de Derecho internacional en el que se define a las obligaciones de resultado como aquéllas que imponen un resultado determinado, dejando al Estado la elección de medios para conseguirlo; también M. WAELBROECK, *Op. cit.*, 1972, p. 575.

[71] Vid. *CPJI, Serie B, Nº 10,*, p. 20.

obligación de resultado y su distinción de las obligaciones de comportamiento, como ha señalado la doctrina jurídica, ya que para tal distinción no se puede recurrir nada más que a estándares y directrices muy flexibles inducidos de la costumbre y la práctica internacional.[72]

Un ejemplo clásico de resoluciones de Organizaciones internacionales intergubernamentales que imponen obligaciones de resultado son, según la doctrina jurídica y la práctica internacional mayoritaria, las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que establecen sanciones para determinados Estados.[73] Estas resoluciones, en general, son consideradas como resoluciones no directamente aplicables, aunque no debe descartarse que algunas de sus disposiciones o incluso todas ellas puedan llegar a ser *self-executing*.[74] Así ha ocurrido, entre muchas otras,[75] con la resolución 661 (1990) sobre

---

[72] Vid. P. REUTER, *Op. cit.*, 1961, p. 474; J. COMBACAU, "Obligations de résultat et obligations de comportament. Quelques questions et pas de réponse", *Mélanges oferts á Paul Peuter*, Paris, Pedone, 1981, pp. 181-204, analiza con detalle las dificultades para distinguir con precisión un tipo de obligaciones de otras, y concluye, no obstante, que es recomendable mantener la distinción entres ambas y que es necesaria la profundización y elaboración de una teoría de las obligaciones internacionales.

[73] Sobre las sanciones adoptadas por Organizaciones internacionales intergubernamentales por medio de resoluciones obligatorias pueden verse: L. CAVARÉ, "Les sanctions dans le cadre de l'ONU", *R. des C.*, vol. 80 (1952-I), pp. 191-291; D. RUZIÉ, *Organisations internationales et sanctions internationales*, Paris, Colin, 1971; J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974; P.M. EISEMANN, *Les sanctions contre la Rhodesie*, Paris, Pedone, 1972; V. GOWLLAND-DEBBAS, *Collective Responses to Illegal Acts in International Law. United Nations Action in the Question of Southern Rhodesia*, Dordrecht, Nijhoff, 1990, en especial, pp. 423-663; C.C. JOYNER, "Sanctions, Compliance and International Law: Reflections on the United Nations' Experience against Iraq", *VJIL*, 1991, vol. 32, Nº 1, pp. 1-46.

Una crítica de la eficacia del actual sistema de sanciones establecidas por el Consejo de Seguridad y una interesante propuesta para mejorar la aplicación del Derecho internacional puede verse en L. ROSENSWEIG, "United Nations Sanctions: Creating a More Effective Tool for the Enforcement of International Law", *American Journal of Policy and International Law*, 1995, vol. 48, pp. 161-195.

El examen de algunos aspectos parciales de las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas puede verse: F. PAGANI, "Le misure di interdizione navale in relazione alle sanzioni adottate dall'ONU", *RDI*, 1993, voll. LXXVI, Nº 3, pp. 720-762; L. MIGLIORINO, "Decisioni del Consiglio di Sicurezza e provvedimenti nacionali di blocco dei beni di Stati stranieri", *RDIPP*, 1993, Nº 3, pp. 617-634; T.P. MCILMAIL, "No-Fly Zones: The Imposition and Enforcement of Air Exclusion Regimes over Bosnia and Iraq", *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, 1994, vol. 17, Nº 1, pp. 35-83.

[74] N. ANGELET, "La mise en oeuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne", *RBDI*, 1993, Nº 2, p. 503 señala que el párrafo 20 de la resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad sobre Irak se puede calificar como directamente aplicable.

Sobre el contenido material de la resolución 687 (1991) puede verse: S. SUR, "La résolution 687 (3 avril

Irak, cuyas obligaciones de resultado son las de impedir la importación y exportación de productos o bienes, armas y equipamiento militar, y la de evitar que Irak disponga de sus recursos financieros en el extranjero (párrafos 3 y 4).[76]

La libertad de forma y de medios concedida a los derechos internos para conseguir el resultado exigido por las resoluciones no directamente aplicables configura a la ejecución normativa de la misma como el aspecto decisivo para su aplicación.

B. LA EJECUCION NORMATIVA DE LAS RESOLUCIONES NO DIRECTAMENTE APLICABLES

La ejecución normativa consiste en la norma o conjunto de normas, sean legales, reglamentarias o administrativas, adoptadas por los órganos internos que desarrollan normativamente y completan a una resolución no directamente aplicable de una Organización internacional.[77] TRIEPEL denomina a este conjunto de normas con los términos, ya

---

1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golfe: Problèmes de rétablissement et garantie de la paix", *AFDI*, 1991, vol. XXXVII, pp. 25-97; J.A. VIVES CHILLIDA, "La Comisión y el fondo de indemnización de las Naciones Unidas" (en prensa).

[75] Algunas otras otras resoluciones del Consejo de Seguridad que contienen obligaciones de resultado que no son directamente aplicables para los Estados e imponen sanciones a Estados miembros son: las resolucione 232 (1966), 253 (1968) y 277 (1970) sobre Rhodesia; la resolución 418 (1977) sobre Sudáfrica; las resoluciones 748 (1992) y 883 (1993) sobre Libia; las resoluciones 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) y 820 (1993) sobre la antigua Yugoslavia; y las resoluciones 841 (1993), 873 (1993) y 875 (1993) sobre Haití.

[76] En el caso de la resolución 661 (1990) sobre Irak, la mayoría de los Estados miembros de Naciones Unidas consideraron la resolución como no directamente aplicable, salvo Perú, Ecuador, Surinam, Túnez y Uruguay que estimaron que se trataba de una resolución directamente aplicable; vid. sobre esta calificación D.L. BETHLEHEM (ed.), *The Kuwait Crisis: Sanctions and their Economic Consequences*, vol. I, Cambridge, Grotius, 1991, capítulo 2.3, documentos B.45, B.16, B.55, B.59 y B.63 respectivamente; también M. KOSKENNIEMI, "Le Comité des sanctions (crée par la résolution 661 (1990) du Conseil de Securité)", *AFDI*, 1991, vol. XXXVII, p. 125.

[77] En términos similares vid. J. VERHOEVEN, *Op. cit.*, 1980, p. 245. A esta norma o conjunto de normas, M.G. MARCOFF, *Op. cit.*, p. 408, las denomina "reglas de aplicación indirecta".

clásicos, de *derecho interno internacionalmente ordenado*.[78] En la aplicación de este tipo de resoluciones, la ejecución normativa desempeña la función de instrumento para el cumplimiento de un fin, la consecución del objetivo contenido en la obligación de resultado impuesta por la norma internacional. El principal efecto de la ejecución normativa es permitir la aplicación y cumplimiento por los órganos internos de las obligaciones internacionales contenidas en las resoluciones a través de la aplicación de las normas internas en las que consiste, de forma que los particulares puedan acudir a dichos órganos en defensa de sus derechos.[79]

La ejecución normativa de las resoluciones no directamente aplicables plantea problemas de competencia y de técnica legislativa.[80] La competencia para adoptar la legislación de desarrollo puede depender de las constituciones de los Estados, de la legislación anterior existente en cada Estado y, en algunos casos de otros tratados constitutivos de Organizaciones internacionales o tratados adhesión a las mismas en los que un Estado sea parte. La ejecución normativa de determinadas resoluciones que contienen obligaciones internacionales que no son directamente aplicables por parte de los Estados miembros de las Comunidades Europeas presenta una problemática específica. En estos supuestos, la competencia para adoptar la legislación de desarrollo puede corresponder a los Estados, a las Comunidades Europeas o a unos y otras a la vez, en función de las materias transferidas por los Estados a aquéllas. En estos supuestos, se puede producir una *ejecución*

---

[78] Vid. H. TRIEPEL, "Droit interne e Droit international", *R. des C.*, 1923, Tomo I, pp. 106-115. Este autor distingue en el *derecho interno internacionalmente ordenado* dos tipos: el *derecho interno inmediatamente ordenado* y el *derecho interno internacionalmente indispensable*. El primero es creado o mantenido por el Estado para formar el deber internacional del Estado. El segundo es adoptado para cumplir un deber internacional inmediato, ya que en caso contrario el Estado no podría cumplir tal deber internacional.

[79] Los términos "ejecución normativa", "medidas legales de ejecución", "legislación de desarrollo" y el inglés *implementation* designan el mismo concepto, el desarrollo normativo de las resoluciones no directamente aplicables.

[80] Vid. G. ISAAC, *Op. cit.*, p. 194.

normativa mixta operada por los órganos comunitarios y/o los nacionales competentes, dependiendo de la materia objeto de regulación. Así, en el caso de las resoluciones del Consejo de Seguridad que imponen sanciones internacionales, las Comunidades Europeas, en virtud del art. 113 del TCE,[81] tienen competencia exclusiva para la ejecución normativa de las sanciones que afecten a la política comercial común,[82] mientras que la ejecución normativa de aquellas otras sanciones que afectan al suministro de armamento militar y al movimiento de activos financieros es competencia de los Estados miembros, como se comprobará con detalle al analizar la práctica interna.[83] El poder autónomo de sanción de la Comunidad Europea ha quedado reforzado con la inclusión del nuevo art. 228A en el TCE por medio del art. G.E.81 del Tratado de la Unión Europea,[84] en relación con el art. J.2

---

[81] Vid. J. RAUX, "Article 113", en: V. CONSTANTINESCO et al. (eds.), *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1992, pp. 643-655.

[82] En los primeros años de existencia de las Comunidades, por mor del art. 224 del TCE, la ejecución normativa de las resoluciones obligatorias del Consejo de Seguridad que imponían sanciones económicas las adoptaban los Estados, como sucedió en el caso de Rhodesia, pero una vez finalizado el período transitorio para la política comercial común, estas sanciones con competencia exclusiva de la Comunidad. Vid. en este sentido: L. PEREZ-PRAT, *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Madrid, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1991, pp. 107-112 y, en especial, 317-333; y "Sanciones económicas comunitarias. Dos casos paradigmáticos: las crisis yugoslava y libia", *GJCE*, 1992, D-16, pp. 167-219, en especial pp. 188-214; L. MILLAN MORO, *La Comunidad Europea ante el conflicto del Golfo*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1993, pp. 14-15.

Sobre el art. 224 del TCE puede verse J. VERHOEVEN, "Article 224", en: V. CONSTANTINESCO et al. (eds.), *Op. cit.*, pp. 1403-1409.

[83] Sobre la ejecución normativa por las Comunidades Europeas de las resoluciones del Consejo de Seguridad que imponen sanciones internacionales puede verse: J. KUYPER, "Sanctions against Rhodesie. The EEC and the Implementation of General International Legal Rules", *CMLR*, 1975, vol. 12, pp. 231-244; P. STURMA, "La participation de la Communauté européenne à des *sanctions* internationales", *RMC*, 1993, N° 366, pp. 250-264; S. BOHR, "Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community", *EJIL*, 1993, N° 4, pp. 256-268; A. REMIRO, "Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas", en: E. GARCIA DE ENTERRIA, J.D. GONZALEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho comunitario europeo*, T. III, Madrid, Civitas, 1986, pp. 688-695; L. PEREZ-PRAT, *Op. cit.*, 1991; F. MARIÑO, *La acción de la Comunidad Europea y de los Estados miembro en la "Crisis del Golfo"*, Granada, Universidad de Granada, 1991; L. MILLAN MORO, *Op. cit.*, 1993; N. ANGELET, *Op. cit.*, pp. 500-533.

[84] El art. 228A del TCE tiene el siguiente tenor literal: "Cuando una posición común o una acción común, adoptadas con arreglo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, impliquen una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará las medidas urgentes necesarias. El Consejo decidirá por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión".

del TUE que establece la posibilidad de adoptar *posiciones comunes* en materia de política exterior y de seguridad.[85] En uso de las competencias otorgadas por los Estados miembros, entre otros casos, las Comunidades Europeas, para la ejecución normativa de la resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad sobre Irak, adoptaron el Reglamento Nº 2340/90[86] y la Decisión CECA Nº 90/414;[87] en el caso de la resolución 670 (1990) su desarrollo normativo fue materializado por el Reglamento Nº 3155/90.[88] Asimismo, la ejecución normativa comunitaria de la resolución 883 (1993) que impone sanciones económicas a Libia fue operada por los Reglamentos Nº 3274/93 y Nº 3275/93,[89] en aplicación de la Decisión 93/614/PESC, de 22 de noviembre de 1993[90] sobre la base del art. J.2 del TUE.

Además, en el caso de la ejecución normativa estatal, la competencia puede corresponderle a los órganos centrales del Estado o bien a los diferentes entes territoriales, sean comunidades culturales, estados federados, länder o regiones, que componen el Estado. Por último, también hay que tener en cuenta que la competencia para adoptar la ejecución normativa le puede corresponder al legislativo o bien al ejecutivo. Ahora bien, la búsqueda de una mayor eficacia en el cumplimiento de las obligaciones internacionales exige que la aplicación de las mismas se haga con la mayor rapidez posible. Como consecuencia de tal

---

Sobre el reparto de poderes entre la Comunidad Europea y los Estados miembros y la relación entre los art. 113, 224 y 228A del TCE vid. N. ANGELET, *Op. cit.*, pp. 517-525.

[85] Vid. L.I. SANCHEZ RODRIGUEZ, "La Unión Europea y su política exterior y de seguridad", *RIE*, 1993, Nº 3, pp. 773-798, en especial pp. 788-792; y "La política exterior y de seguridad común en el Tratado de la Unión Europea", *GJCE*, 1992, D-18, pp. 97-130, en especial pp. 115-120; D.J. LIÑAN NOGUERAS, "Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea", *RIE*, 1992, vol. 19, Nº 3, pp. 797-825.

[86] *DOCE*, Nº L 213, de 9 de agosto de 1990, p. 1.

[87] *DOCE*, Nº L 213, de 9 de agosto de 1990, p. 3.

[88] *DOCE*, Nº L 304, de 1 de noviembre de 1990, p. 1.

[89] Vid. ambos en *DOCE*, Nº L 295, de 30 de noviembre de 1993, pp. 1 y 4.

[90] Vid. *DOCE*, Nº L 295, de 30 de noviembre de 1993.

necesidad, la práctica muestra una significativa tendencia a la delegación de la competencia para la ejecución normativa, bien para cada caso concreto o bien por medio de una regulación sistemática y general de dicha ejecución normativa de las resoluciones de una determinada Organización internacional, como se verá más adelante.

En la ejecución normativa de este tipo de resoluciones se pueden emplear los diferentes instrumentos normativos con los que cuentan los Estados: leyes, decretos-ley, decretos, órdenes ministeriales, leyes de los estados federados, länder o regiones, etc.[91] El instrumento normativo empleado depende de la materia objeto de ejecución normativa, de los órganos competentes para su adopción y del *entorno normativo receptor*. La práctica, debido a razones de eficacia y urgencia, muestra, como se verá en el examen de los ordenamientos internos, una tendencia generalizada a que la ejecución normativa concreta se lleve a cabo por medio de normas de carácter reglamentario adoptadas por el ejecutivo de los Estados. Las normas internas de ejecución normativa unas veces se fundamentan en las obligaciones internacionales contenidas en las resoluciones no directamente aplicables, pero en otras ocasiones no se hace ninguna referencia a ellas. Pese a la ausencia de una práctica homogénea en este sentido, sería preferible que se generalizara la fundamentación en las normas internacionales porque facilita el control por los tribunales internos.

El control de la ejecución normativa de las resoluciones no directamente aplicables es competencia de los tribunales internos. Es decir, debería ser un control sobre la fidelidad con la que el derecho interno completa normativamente las normas internacionales y sobre la legalidad de los instrumentos normativos empleados por los órganos internos en la ejecución normativa. ANGELET ha examinado la práctica comunitaria reciente relativa a la

---

[91] En la práctica relativa a la ejecución normativa comunitaria los instrumentos normativos utilizados son mayoritariamente los *Reglamentos* en el caso de la CE y en aquellos supuestos en los que la CECA es competente, ésta utiliza *Decisiones*.

ejecución normativa de las resoluciones obligatorias del Consejo de Seguridad que imponen sanciones económicas y apunta que, en ocasiones, la normativa comunitaria impone medidas restrictivas no previstas por la ONU; estas medidas, unas veces son contrarias a los objetivos de la ONU y otras son compatibles con ellos. Por el contrario, en otros casos, la ejecución normativa comunitaria omite medidas restrictivas impuestas por las resoluciones del Consejo de Seguridad.[92] Otro tanto puede suceder respecto a la ejecución normativa operada por los Estados. Por tanto resulta conveniente el control judicial de la ejecución normativa, ya sea comunitaria o estatal, por los tribunales competentes, sean comunitarios o nacionales. Ahora bien, en la práctica interna relativa a la materia algunos autores han señalado la existencia de una tendencia al *judicial self-restraint* ciertamente criticable.[93] El incumplimiento de la obligación de adoptar la legislación interna de desarrollo que impida conseguir el resultado impuesto por la obligación internacional o el que éste sea defectuoso puede provocar la posible responsabilidad internacional del Estado.

---

[92] Vid. A. ANGELET, *Op. cit.*, pp. 507-517.

[93] Vid. Ch. SCHREUER, "The Relevance of United Nations Decisions in Domestic Litigation", *ICLQ*, 1978, vol. 27, p. 16; E. BENVENISTI, *Op. cit.*, pp. 160-175.

CAPITULO XI

LA APLICACION DE LAS RESOLUCIONES OBLIGATORIAS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES EN LOS DERECHOS INTERNOS

La aplicación de este tipo de resoluciones en los derechos internos depende del Derecho constitucional de cada Estado, aunque sólo en la constitución de los Países Bajos (art. 93) se regula de forma expresa la aplicación y efectos de las mismas, por lo que, en primer lugar, es preciso identificar las normas internas relativas a esta cuestión. En ella, como ya sucedía respecto a la incorporación y publicación de las resoluciones, las normas y procedimientos internos aplicables son los establecidos para los tratados internacionales, ya sea porque se las considere como *secondary treaty law*, como en Estados Unidos, o bien, si se postula su naturaleza institucional, por analogía con los tratados internacionales. Identificadas las normas internas relativas a la aplicación de las resoluciones en estudio, se intenta averiguar cómo se debería aplicar y cuáles deberían ser sus efectos, y se examina la práctica estatal sobre la materia, que no siempre se acomoda a las normas y procedimientos pertinentes. Para este análisis se mantiene la distinción entre los Estados en los que su recepción es automática y aquéllos en los que se opera mediante la transformación, ya que aunque los problemas que se presentan en unos y otros son similares, las respuestas pueden

ser diferentes debido a la influencia del procedimiento de integración utilizado.

I. LA APLICACION DE LAS RESOLUCIONES DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES EN LOS ESTADOS EN LOS QUE SU RECEPCION ES AUTOMATICA

Las cuestiones fundamentales que se analizan en este apartado son el concepto y los criterios estatales de la aplicabilidad directa, la posible existencia de una presunción en este sentido, el concepto de resolución que no es directamente aplicable, los problemas esenciales de la ejecución normativa (la competencia y la técnica jurídica) en los Estados, la condición en la que se aplican en la práctica estatal un tipo de resoluciones y otro y el control interno de la aplicación de las mismas.

A. LA APLICACION DE LAS RESOLUCIONES DIRECTAMENTE APLICABLES

Estados Unidos.- Se ha señalado páginas atrás que fue en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos donde se realizó por vez primera la distinción conceptual entre tratados aplicables por sí mismos y aquellos otros que necesitaban ejecución normativa interna, en el caso *Foster v. Neilson* (1829),[1] y la distinción terminológica, llamando a los primeros *self-executing* y a los segundos *non-self-executing*, en el asunto *Bartram v. Robertson* (1887).[2] Asimismo, ya se ha apuntado en este estudio que en Estados Unidos las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales

---

[1] El juez Marshall dijo textualmente: "Our constitution declares a treaty to be the law of the land. It is, consequently, to be regarded in courts of justice as equivalent to an act of the legislature, wherever it operates of itself, without the aid of any legislative provision".

Vid. *Rest. 3rd, Restatement of the Foreign Relations Law of the United States*, Vol. I, Whashington, D.C., The American Law Institute, 1986, parágrafo 111, Reporters' Notes 5, p. 53.

[2] Vid sobre la invención judicial de dichos términos J.J. PAUST, "Self-Executing Treaties", *AJIL*, 1988, vol. 82, Nº 4, pp. 766-767.

intergubernamentales tienen la consideración de *presidential executive agreements* o de *executive agreements* autorizados previamente por el Senado en el tratado constitutivo de la Organización. Por tanto, en función de su carácter convencional, en este país una resolución es directamente aplicable (*self-executing*) cuando puede ser aplicada por los órganos judiciales o del ejecutivo, sean federales o de los estados federados, sin necesidad de ejecución normativa, a menos que sea manifiesta la intención contraria.[3] Es éste un concepto amplio que permite la aplicación de las resoluciones directamente aplicables tanto por el ejecutivo como por los tribunales, en el que no es condición esencial que concedan derechos y obligaciones a los particulares, como nunca lo ha sido en la práctica interna estadounidense.[4]

La doctrina americana actual sostiene que en el ordenamiento jurídico norteamericano existe la presunción de que las resoluciones son *self-executing* salvo que sea manifiesta la intención de no ser aplicable hasta que se promulgue la legislación interna de ejecución normativa (*implementing legislation*), o si el Senado al dar su consentimiento al tratado constitutivo o el Congreso acuerda que será necesaria legislación interna de ejecución normativa para permitir la aplicación de las resoluciones de una determinada Organización internacional, o, por fin, si constitucionalmente es exigida tal ejecución normativa.[5] Esta

---

[3] En este sentido puede verse *Restatement, Op.cit.*, parágrafo 111, Reporters' Notes 5, p. 54.

A.E. EVANS, "Some Aspects of the Problem of Self-Executing Treaties", en: *PASIL*, 1951, pp. 73-74; y "Self-executing Treaties in the Unites States of America", *BYIL*, vol. XXX, 1953, p. 185; L. HENKIN, *Foreign Affairs and the Constitution*, New York, The Foundation Press, 1972, pp. 157-158; Y. IWASAWA, "The Doctrine of Self-Executing Treaties in the Unites States:A Critical Analysis", *VJIL*, 1986, vol. 26, Nº 3, pp. 627-642; C.M. VAZQUEZ, "The Four Doctrines of Self-Executing Treaties", *AJIL*, 1995, vol. 89, Nº 4, p. 695.

[4] Y. IWASAWA, *Op. cit.*, p. 647, nota 93 cita, entre otros casos en los que el Tribunal Supremo consideró *self-executing* a tratados sin que crearan derechos y obligaciones para los individuos, los siguientes: *Commonwealth v. Hawes* (1878), *Johnson v. Browne* (1907) y *Cook v. Unites States* (1933).

En el mismo sentido L. HENKIN, "Resolutions of International Organizations in American Courts", en F. KALSHOVEN, J. KUYPER y J.G. LAMMERS (eds.), *Essays on the Developpment of International Legal Order, in memory of H.F. van Panhuys*, Sijthoff, 1980, p. 202.

[5] Vid. *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 111 (4), pp. 42-43; J.J.PAUST, *Op. cit.*, pp. 764 y 775; Y. IWASAWA, *Op. cit.*, p. 656.

No obstante, algunos autores señalan que en los últimos años se aprecia un cambio de presunción en la

presunción tiene su fundamento en la redacción literal del art. VI.2 de la Constitución ("all treaties...") y en la intención original de los redactores de dicha constitución americana, que rechazaban toda diferencia de efectos entre tratados para que fueran inmediatamente obligatorios para la totalidad del Estado y no distinguían entre tratados *self-executing* y *non-self-executing*.[6] No obstante el senador Bricker presentó una enmienda a la Constitución, que no prosperó, con la intención de invertir la presunción, de forma que todos los tratados internacionales y resoluciones de Organizaciones internacionales fueran *non-self-executing*.[7]

Ahora bien, pese a la defensa por parte de la doctrina de la existencia de tal presunción *self-executing*, los tribunales americanos han utilizado en muchas ocasiones razones que nada tenían que ver con el texto de los tratados para rechazar su aplicación directa y considerarlos como tratados *non-self-executing*.[8]

Las resoluciones *self-executing* pueden ser aplicadas tanto por el ejecutivo como por los tribunales, pero con carácter previo han de decidir si tales resoluciones son directamente aplicables o no lo son.[9] El mismo órgano que las aplica es competente para decidir sobre

---

jurisprudencia de los tribunales inferiores, de forma que éstos ya no presumen que los tratados internacionales son *self-executing*, sino que parten de la presunción de que son *non-self-executing*. Vid. en este sentido M.A. MCKENZIE, "Treaty Enforcement in U.S.- *United States v. Noriega*, 808 F. Supp. 791 (S.D. Fla. 1992)", *HILJ*, 1993, vol. 34, pp. 601-602; y C.M. VAZQUEZ, *Op. cit.*, 1995, p. 708.

[6] Vid. J.J. PAUST, *Op. cit.*, pp. 760-764; L. WILDHABER, *Treaty-Making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Stuttgart, Helbeing, 1971, pp. 192-195.

[7] Vid. sobre la *enmienda Bricker* J.B. WHITTON y J.E. FOWLER, "Bricker Amendment: allacies and Dangers", *AJIL*, 1954, vol. 48, Nº 1, pp. 23-56; L. WILDHABER, *Op. cit.*, pp. 85-90; L. HENKIN, *Op. cit.*, 1972, p. 158.

[8] Th. BUERGENTHAL, "Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law", *R. des C.*, vol. 253 (1992-IV), pp. 370-380 apunta los casos *Foster v. Neilson* (1829) y *United States v. Percheman* (1833) del Tribunal Supremo y el asunto *Sei Fujii v. State* (1952) del Tribunal Supremo de California como ejemplos de tratados cuya aplicación fue rechazada y fueron calificados *non-self-executing* por motivos que nada tenían que ver con la redacción de las obligaciones internacionales en ellos contenidas.

[9] Vid. J.H. JACKSON, "Unites States", en F.G. JACOBS y S. ROBERTS (eds.), *The Effect of Treaties in Domestic Law*, London, Sweet and Maxwell, 1987, pp. 153-154 y nota 55; L. HENKIN, *Op. cit.*, 1972, p. 158. Un ejemplo de calificación *self-executing* de un tratado internacional realizado por el Presidente de Estados Unidos puede verse en M. NASH LEICH, "Contemporary Practice of the United States", *AJIL*, 1991, vol. 85, Nº

su carácter, aunque, como es lógico, tal decisión puede ser recurrible ante los tribunales, si es el ejecutivo el que lo hace, o ante el tribunal superior si se trata de un órgano judicial.[10] En virtud del carácter de *federal law* de las resoluciones directamente aplicables,[11] es el Tribunal Supremo el que dirime en última instancia las dudas sobre el carácter de la resolución.[12] No obstante, los tribunales americanos conceden un particular peso a la opinión del ejecutivo sobre las cuestiones de Derecho internacional y también en este caso, porque se considera deseable que los Estados Unidos, en estas materias, "se manifiesten como una sola voz en tanto que esto sea posible".[13] BUERGENTHAL señala que la doctrina de los tratados *self-executing* sirve, en ocasiones, para el mismo propósito que la doctrina de la *political question*, para adaptar el cumplimiento interno de determinadas obligaciones internacionales a los intereses del Estado.[14]

4, pp. 671-674. El Presidente calificó al Protocolo de 1988 complementario de la Convención internacional sobre la seguridad de la vida en el mar y al Protocolo de 1988 complementario de la Convención internacional sobre las líneas de carga como *self-executing*, cuya aplicación no requerirá ejecución normativa adicional.

[10] Un ejemplo clásico de discrepancia sobre la calificación, en este caso de algunos artículos de la Carta de la ONU, es el caso *Sei Fujii v. State* (1950); en un primer momento, el Tribunal de Apelación de Distrito consideró que las disposiciones del Preámbulo y los arts. 1, 2, 55 y 56 eran *self-executing*. El Tribunal Supremo de California revisó dicha calificación y consideró que las disposiciones de los artículos mencionados eran *non-self-executing*.

[11] Vid. *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 111 (1), Comment d, p. 44. También el asunto del Tribunal Supremo *United States v. Belmont* (1937).

[12] Vid. *Idem*, parágrafo 112 (2), Comment a, pp. 58-59; E.A EVANS, *Op. cit.*, 1953, 193.

[13] Vid. *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 112, Comment c, p. 59.

Sobre el papel que desempeñan los tribunales americanos en la aplicación del Derecho internacional vid. las críticas apreciaciones de R. FALK, "Implementing International Law- The Role of Domestic Courts: Some Reflections on the United States Experience", en: M. BRUS, S. MULLER y S. WIEMERS (eds.), *Op. cit.*, 1991, pp. 67-76. El autor señala el debate teórico y político tradicional en Estados Unidos para reducir el papel de los tribunales en los asuntos que afecten a la política exterior. En defensa de tal reducción se alegan cuatro argumentos: el primero sostiene que es inherente a la soberanía de un Estado que el ejecutivo tenga plena discreción en materia de asuntos exteriores y fue formulado por el Tribunal Supremo en el asunto *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.* (1936); el segundo se basa en la mayor eficacia del ejecutivo frente a los tribunales; el tercero alega la separación de poderes inherente a la democracia constitucional; y el último se fundamenta en la ausencia de conocimientos de Derecho internacional y en la imposibilidad de conocer los hechos relativos a la política exterior por parte de los jueces.

[14] Vid. Th. BUERGENTHAL, *Op. cit.*, p. 380.

Los criterios empleados en el derecho americano por los órganos encargados de aplicar las resoluciones para considerar a una obligación internacional *self-executing* coinciden, en parte, con los señalados páginas atrás al hacer una referencia general a la cuestión. Este es el caso de la intención del órgano que adopta la resolución.[15] Ahora bien, en el derecho americano, una resolución puede ser *self-executing*, o mejor, *non-self-executing*, porque así lo exija el Senado al dar su consentimiento al tratado constitutivo de la Organización internacional o el Congreso por acuerdo expreso.[16] Entre los criterios objetivos, además de los ya señalados con carácter general, el lenguaje empleado y el que conceda derechos y obligaciones a los particulares,[17] se puede señalar como criterio específico de este país, el que existan restricciones constitucionales sobre el carácter *self-executing* respecto a las resoluciones sobre determinados ámbitos materiales; restricciones que la doctrina ha reducido exclusivamente a la entrega de fondos, a la declaración del estado de guerra o a regulación de los crímenes internacionales creados mediante tratados

---

[15] Vid. *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 111 (4) (a), p. 43 y Comment h, p. 46-47; también Y. IWASAWA, *Op. cit.*, pp. 654-655; C.M. VAZQUEZ, *Op. cit.*, 1995, pp. 700-710 denomina a este criterio, *doctrina de la intención*.

[16] Vid. *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 111 (4) (b), p. 43 y Comment h, pp. 46-47.

Así ha sucedido en el caso de la Convención contra la tortura y de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, respecto a las cuales el Senado, para otorgar su autorización para su ratificación en 1994, ha impuesto una declaración que establece que dichos tratados deben ser *non-self-executing*. Vid. sobre el tema las críticas observaciones de L. HENKIN, "U.S. Ratification of Human Rights Conventions: The Ghost of Senator Bricker", *AJIL*, 1995, vol. 89, Nº 2, pp. 341-350; el texto en castellano de las reservas y declaraciones puede verse en la resolución de 29 de septiembre de 1995 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/1972 (*BOE*, 18 de octubre de 1995, Nº 249).

[17] Para Estados Unidos vid. J.J.PAUST, *Op. cit.*, pp. 771-775; A.E. EVANS, *Op. cit.*, 1953, pp. 193-194; J.H. JACKSON, *Op. cit.*, 1987, pp. 152-153; Y. IWASAWA, *Op. cit.*, pp. 671-674 y 646-649 para lenguaje y creación de derechos y obligaciones, respectivamente; C.M. VAZQUEZ, *Op. cit.*, 1995, pp. 710-718 y pp. 719-722 para lenguaje y creación de derechos y obligaciones respectivamente, los denomina *doctrina de la justiciabilidad* y *doctrina del derecho privado de acción*.

internacionales.[18] La doctrina americana, a partir de la práctica, ha establecido unos tipos de tratados *self-executing*, extensibles a las resoluciones de las Organizaciones internacionales también, unas veces en función de la clase de obligaciones contenidas y otras de la materia regulada. Algunos de ellos son las resoluciones que contengan obligaciones de no actuar, o de actuar sujeto a ciertas limitaciones, las que se refieren a asuntos de comercio, navegación, o concesión de derechos a súbditos extranjeros.[19] El valor de esta tipología no pasa de ser meramente orientativo, ya que en cada caso concreto son los órganos encargados de aplicar la resolución, teniendo en cuenta los diversos factores, los que deciden.[20]

Las resoluciones directamente aplicables, como suprema ley del país que producen efectos sin necesidad de ninguna medida interna de introducción[21] ni de ejecución normativa, son aplicables en el ordenamiento interno en calidad de normas internacionales desde el momento de su adopción por las Organizaciones internacionales y su entrada en vigor internacional. Esta aplicación como normas internacionales no exige siquiera como condición esencial la previa publicación interna de dichas resoluciones, como han señalado doctrina y jurisprudencia al referirse a los tratados internacionales.[22]

---

[18] Vid. *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 111 (4) (c), p. 43, Comment i, pp. 47-48; J.J. PAUST, *Op. cit.*, pp. 775-781; Y. IWASAWA, *Op. cit.*, pp. 675-678; C.M. VAZQUEZ, *Op. cit.*, 1995, pp. 718-719 se refiere a él como *doctrina de la constitucionalidad*.

[19] Vid. *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 111, Reporters' Notes 5, pp. 54-55; A.E. EVANS, *Op. cit.*, 1953, p. 186.

[20] Un examen crítico de la calificación de los arts. 2, 4 y 5 de la Tercera Convención de Ginebra relativa al trato a los prisioneros de guerra de 1949 como *self-executing* en el asunto *United States v. Noriega* (1992) del Tribunal de Distrito del Sur de Florida puede verse en M.A. MACKENZIE, *Op. cit.*, pp. 596-610.

[21] Vid. *Restatement, Op. cit.*, p. 41.

[22] Vid. H. REIFF, "The Proclaiming of Treaties in the Unites States", *AJIL*, 1950, vol. 44, p. 572. L. WILDHABER, *Op. cit.*, p. 197. L. ERADES y W.L. GOULD, *The Relation between International Law and Municipal Law in the Netherlands and in the Unites States*, Leyden, Sijthoff, 1961, p. 307.

Vid. también *Haver v. Yaker* (1869), *Roy v. Unites States and Ogallaba Tribe of Sioux Indians* (1910) y *Bacardi Corp. of America v. Domenech* (1940), en los que el Tribunal Supremo aplicó tratados internacionales sin la previa publicación de los mismos.

Francia.- En este país, ni el derecho positivo, ni la doctrina, ni la jurisprudencia han prestado mucha atención a la cuestión de la aplicabilidad directa de las normas internacionales, sean tratados internacionales o resoluciones de Organizaciones internacionales.[23] Más preocupados, sin duda, por el papel de los jueces en las relaciones internacionales del Estado y la repercusión que sus interpretaciones y decisiones pudieran tener en ellas, el concepto, requisitos y efectos de la aplicabilidad directa apenas si ha sido objeto de examen. Más allá del debate suscitado en la doctrina francesa sobre la naturaleza jurídica de las resoluciones de las Organizaciones internacionales, como ya se ha señalado en capítulos anteriores, a éstas se les pueden aplicar por analogía las normas internas relativas a la aplicación interna de los tratados internacionales. En este país, las resoluciones directamente aplicables, *auto-executoires* se les denomina en el derecho francés en una traducción literal de los términos anglosajones *self-executing*, son aquéllas que son aplicables por sí mismas y que pueden ser invocadas por los particulares ante los tribunales.[24] Se utiliza, por tanto, un concepto estricto de resolución directamente aplicable.

Las resoluciones de las Organizaciones internacionales gozan en el ordenamiento jurídico francés de una presunción de aplicabilidad directa,[25] que en el momento de la aplicación y en función de las características de las normas concretas, puede ser destruida

---

[23] Vid. L. DUBOUIS, "Le juge administratif français et les règles du Droit international", *FDI*, 1971, p. 19; J. RIDEAU, "Problematique générale des rapports entre Droit constitutionnel et Droit international", en: L. FAVOREU (ed.), *Droit constitutionnel et Droits de l'Homme. Rapports français au II Congrès Mondial de l'Association Internationale de Droit constitutionnel, Paris-Aix-en-Provence, 31 août-5 septembre 1987*, Paris, Economica, 1987, p. 242; J. BOULOUIS, "A propos de l'arrêt *Nicolo*", *RGDIP*, 1990, N° 1, p. 94.

[24] Vid., respecto a los tratados internacionales directamente aplicables, L. DUBOUIS, *Op. cit.*, 1971, p. 19; R. ABRAHAM, *Droit international, droit communautaire et droit français*, Paris, Hachette, 1990, p. 77; el estudio adoptado por la sección de informes y estudios del Consejo de Estado el 25 de abril de 1985 (*Droit international et droit français*, Notes et études documentaires N° 4803, La Documentation française, 1986, p. 10), citado por D. ALLAND, "Jurisprudence française en matière de Droit international public", *RGDIP*, 1993, T. 97, N° 3, p. 803.

[25] Vid. M. WAELBROECK, *Traités internationaux et jurisdictions internes dans les pays du Marché Commun*, Bruxelles, C.I.D.C., 1969, p. 184.

por los tribunales. No obstante, la práctica interna, en muchas ocasiones, parece desmentir esta presunción. Así, respecto a un tratado internacional, la Corte de Casación, en el asunto de 10 de marzo de 1993 sobre la aplicación en Francia de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, rechazó la aplicabilidad directa de toda la convención sin entrar a considerar las obligaciones específicas que impone, por entender que sólo creaba obligaciones para los Estados y no para los individuos.[26] En cambio, el Consejo de Estado, en el asunto *García Enríquez* de 8 de marzo de 1985, concluyó que la aplicabilidad directa no puede ser analizada de manera global para un tratado internacional, sino que ha de hacerse en función de cada una de las disposiciones invocadas ante él.[27]

Los criterios de la aplicabilidad directa utilizados en Francia coinciden con los señalados con carácter general, en especial la necesidad de que las disposiciones sean suficientemente precisas y el que su aplicación no esté subordinada a la adopción de medidas complementarias de ejecución normativa. Más problemas plantea, en cambio, el criterio de la concesión de derechos y obligaciones a los particulares; algunos autores lo consideran un requisito imprescindible de la aplicabilidad directa,[28] y para otros no pasa de ser un criterio más, aun cuando sea un criterio esencial, ya que los tribunales han aplicado normas directamente aplicables de tratados internacionales, aunque no concedieran derechos a los

---

[26] Un examen crítico de la decisión de 10 de marzo de 1993 de la Corte de Casación puede verse: D. ALLAND, "Jurisprudence française en matière de Droit international public", *RGDIP*, 1993, T. 97, N° 4, pp. 1051-1056; C. BYK, "La réception des conventions internationales par le juge français: à l'ocasion de la jurisprudence de loa Cour de cassation relative à la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant", *JDI*, 1994, N° 4, pp. 967-976.

[27] Vid. D. ALLAND, *Op. cit.*, 1993, p. 805.

Así lo ha hecho el Consejo de Estado en el asunto *Mme Bouillez* de 29 de enero de 1993 respecto a los arts. 20 y 23 de la Convención de la Haya relativa al procedimiento civil de 1 de mayo de 1954; el art. 6 de la Convención de Viena relativa a la entrada y cooperación judicial de 27 de febrero de 1979; y al art. 5 de la Convención de Viena sobre las relaciones consulares de 24 de abril de 1963, para rechazar el carácter directamente aplicable de los mismos. Las conclusiones del comisario de Gobierno, F. SCANVIC, pueden verse en *RFDA*, 1993, 9(4), pp. 803-808.

[28] Vid. R. ABRAHAM, *Op. cit.*, p. 77.

particulares.[29]

Los requisitos de la aplicabilidad directa, como queda dicho, tienen carácter orientativo, ya que en cada caso concreto son los órganos internos encargados de aplicar las resoluciones los que las califican como tales. El derecho francés presenta en este aspecto algunas características propias que es preciso resaltar. Esta calificación, como todas las dudas que planteaba la interpretación de las normas internacionales, era realizada hasta el asunto *GISTI* de 29 de junio de 1990 del Consejo de Estado, no por los tribunales, como es práctica habitual en los ordenamientos jurídicos analizados, sino por un órgano del ejecutivo, el Ministro de Asuntos Exteriores.[30] Los argumentos aducidos para justificar este peculiar sistema eran que la interpretación se debía hacer por los mismos sujetos que había elaborado la norma internacional; que los jueces no disponen de los trabajos preparatorios; el riesgo de que una interpretación defectuosa pudiera provocar la responsabilidad internacional del Estado; las dificultades técnicas y terminológicas que se les presentan a los jueces internos; y la reticencia de los tribunales franceses a inmiscuirse en la conducción de las relaciones internacionales.[31] Además, esta singularidad era presentada como un corolario del principio de separación de poderes.[32] El recurso a la interpretación prejudicial ministerial era

---

[29] Vid. L. DUBOUIS, *Op. cit.*, 1971, pp. 19-21.

[30] Esta singularidad tiene su origen en el asunto del Consejo de Estado de 23 de julio de 1823 *Veuve Murat*, en el que el tribunal se declaró incompetente para interpretar los tratados internacionales, y su evolución en el asunto del Consejo de Estado de 3 de julio de 1931 *Karl et Toto Samé*, en el que además de declarse incompetente, remite la interpretación al Ministro de Asuntos Exteriores.

[31] Un examen detallado y crítico de estos argumentos puede verse en: R. ABRAHAM, *Op. cit.*, pp. 88-94; L. DUBOUIS, *Op. cit.*, 1971, pp. 37-41; J.F. LACHAUME, "L'interpretation par le juge administratif des conventions internationales", *RFDA*, 1990, 6 (5), pp. 928-930; F. SABIANI, "Note de jurisprudence", *RDP*, 1990, Nº 5, pp. 1585-1587; M.F. BUFFET-TCHAKALOFF, "L'interpretation des traités internationaux par le Conseil d'Etat", *RGDIP*, 1991, T. 93, Nº 1, pp. 109-112.

[32] Vid. J.D. de la ROCHERE, "France", en F.G. JACOBS y S. ROBERTS (eds.), *Op. cit.*, p. 49.

modulado por los propios jueces a través de la *teoría del acto claro.*[33] A partir del asunto *GISTI* del Consejo de Estado de 29 de junio de 1990, los tribunales administrativos pueden interpretar las normas internacionales, lo que supone el complemento natural de la jurisprudencia establecida en el asunto *Nicolo* de 20 de octubre de 1989 del mismo órgano, en el que este tribunal, en aplicación del art. 55 de la Constitución, aplica un tratado internacional frente a una ley posterior.[34] La autoridad de la interpretación jurisdiccional de las normas internacionales alcanza, como es lógico, para decidir sobre la posible aplicabilidad directa de una obligación internacional. Así lo ha hecho el Consejo de Estado en el asunto *Mme Bouillez* de 29 de enero de 1993 respecto a los tratados alegados en el caso.[35] Es decir, que los tribunales pueden decidir si una resolución de una Organización internacional es de tal naturaleza que puede producir efectos internos por sí misma, sin necesidad de medidas internas de ejecución normativa.[36] Tras estos cambios de jurisprudencia del Consejo de Estado, los órganos internos competentes en última instancia para decidir sobre la aplicabilidad directa de las resoluciones son los tribunales.

Las resoluciones directamente aplicables, una vez introducidas en el derecho francés, son aplicadas por los órganos internos en calidad de normas internacionales, ya que la

---

[33] Esta teoría es otra de las construcciones jurídicas específicamente francesas que implicaba que no era necesario el reenvío al Ministro de Asuntos Exteriores cuando el sentido de la norma internacional fuera claro y no planteara dudas que impidieran su aplicación a los jueces. Utilizando la amplia discrecionalidad que les permitía esta *teoría del acto claro*, los jueces recurrían de forma excepcional a la interpretación del Ministro de Asuntos Exteriores.

Sobre la *teoría del acto claro* vid. J.F. LACHAUME, *Op. cit.*, pp. 927-928 y 930; R. ABRAHAM, *Op. cit.*, pp. 94 y 97-99; F. SABIANI, *Op. cit.*, p. 1582.

[34] Vid. J.F. LACHAUME, *Op. cit*, pp. 930-934; M.F. BUFFET-TCHAKALOFF, *Op. cit.*, pp. 112-124; F. SABIANI, *Op. cit.*, pp. 1590-1597.

[35] Vid. D. ALLAND, *Op. cit.*, 1993, pp. 801-807.

[36] Vid. J.F. LACHAUME, *Op. cit.*, pp. 935-936.

recepción no las transforma en normas internas.[37] Así ha sucedido en el caso del *anexo* 9 de la OACI que fue aplicado directamente en calidad de norma internacional por el Tribunal de Apelación de París (Cámara de acusación) en el asunto *Administration des Douanes* de 8 de junio de 1971.[38] Estas resoluciones son aplicables desde el momento de su adopción por la Organización internacional correspondiente, su entrada en vigor internacional y su previa publicación interna. La publicación de las resoluciones directamente aplicables es una condición de eficacia interna, un requisito imprescindible para que puedan ser aplicadas por los órganos internos del Estado.[39] Así lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia francesa, que se ha negado a aplicar tratados internacionales que no habían sido publicados previamente,[40] pese a que exista algún supuesto de aplicación irregular de resoluciones directamente aplicables sin su previa publicación en el ordenamiento jurídico francés, como sucedió con el *anexo* 9 de la OACI en el asunto ya citado.

Países Bajos.- En este Estado, la noción de tratados internacionales y resoluciones de Organizaciones internacionales directamente aplicables entró en la Constitución en la reforma de 1953. A partir de ese momento, con ligeras variaciones, se ha mantenido hasta ahora. El art. 93 de la Constitución de 1983 establece que son normas directamente aplicables de una resolución de una Organización internacional "aquéllas que puedan ser obligatorias para todas

---

[37] Vid. M. WAELBROECK, *Op. cit.*, 1969, pp. 97-98. J.D. de la ROCHERE, *Op. cit.*, p. 42.

[38] Vid. sobre el mismo H. ROLIN, *Op. cit.*, 1973, pp.403-410.

[39] Vid. J. RIDEAU, *Op. cit.*, 1987, pp. 230-231; J. DEHAUSSY, "Les conditions d'application des normes conventionnelles sur le for interne français", *JDI*, 1960, vol. 87, N° 3, p. 706; P. DE VISSCHER, "Les tendances internationales des Constitutions modernes", *R. des C.*, vol. 82, 1952, p. 558; M. WAELBROECK, *Op. cit.*, p. 129-136; J.D. de la ROCHERE, *Op. cit.*, p. 42; L. DUBOUIS, *Op. cit.*, 1971, pp. 16-17.

[40] Vid. ejemplos de tratados internacionales no publicados y que los tribunales no han aplicado en J. DEHAUSSY, *Op. cit.*, p. 708.

las personas en virtud de sus contenidos".[41] Para la doctrina neerlandesa, una resolución directamente aplicable es aquélla que concede directamente derechos y obligaciones a los particulares aplicables por los tribunales sin necesidad de ninguna medida interna de ejecución normativa.[42] Es éste un concepto estricto de las resoluciones directamente aplicables que exige para calificarlas como tales que concedan derechos y obligaciones a los particulares y que puedan ser aplicadas por los tribunales sin ejecución normativa interna; concepción que el Tribunal Supremo, en el caso *Institut national des appelations d'origine des vins et eaux de vie v. J. Metts* de 1 de junio de 1956, aplicó de forma restrictiva, lo que ha sido objeto de críticas doctrinales.[43]

Las resoluciones directamente aplicables gozan en el ordenamiento jurídico neerlandés de la presunción de aplicabilidad directa, como en el caso norteamericano y francés.[44]

En el derecho neerlandés, un criterio importante para determinar la aplicabilidad directa de una resolución es el contenido de sus disposiciones, el que sean completas e incondicionales y otorguen derechos subjetivos y obligaciones a los particulares, teniendo en

---

[41] El art. 93 de la Constitución de 1983 dice así: "Provisions of a treaties and of resolutions by international institutions, which may be binding on all persons by virtue of their contents shall become binding after they have been published". Este artículo tiene su origen en el art. 65 de la Constitución de 1956, pero con un redacción ligeramente diferente.

[42] Vid. L. ERADES, "Le problème des dispositions directement applicables (self-executing) des traités internationaux et son application aux traités instituant una Communauté Européenne", *RHDI*, 1964, Nº 3-4, p. 234; P.J. KUYPER, *The Implementation of International Sanctions*, Sijthoff, 1978, p. 75; L. CONSTANTINESCO, "Droit communautaire et Droit constitutionnel néerlandais", *RGDIP*, 1965, vol. 73, Nº 2, p. 413.

[43] Vid. la opinión contraria del Abogado General Langemeyer contraria a una interpretación restrictiva del concepto en L. ERADES, "Self- Executing Nature of the Netherlands-French Comercial Treaty of 1935", *NILR*, 1959, vol. VI, pp. 399-405. Críticos también con la interpretación restrictiva son: J.H.F. PANHUYS, "The Netherlands Constitution and the International Law", *AJIL*, 1964, vol. 58, pp. 101 y 106. M. WAELBROECK, *Op. cit.*, 1969, pp. 180-181.

[44] Vid. M. WAELBROECK, *Op. cit.*, 1969, p. 184.

cuenta el contexto en el que se han de aplicar.[45] Por tanto, prevalecen los criterios objetivos frente a la intención de los sujetos que adoptan las normas internacionales. La apreciación de los criterios de aplicabilidad directa depende de los órganos internos. Aunque la constitución neerlandesa no señala quiénes son los órganos encargados de realizar la calificación de las resoluciones de las Organizaciones internacionales, esta cuestión no plantea problemas en la actualidad, ya que la doctrina reconoce la competencia de los tribunales para interpretar las resoluciones de las Organizaciones internacionales.[46]

Las resoluciones directamente aplicables se aplican en el ordenamiento jurídico neerlandés en calidad de normas internacionales, ya que su recepción es automática y no las transforma en normas internas. Dichas resoluciones son introducidas en el derecho neerlandés como tales normas internacionales.[47] Ahora bien, tal como exige el art. 93 de la constitución, para la aplicación de las resoluciones directamente aplicables es precisa su previa publicación en el *Tratactenblad*. Por tanto, la publicación es una condición de eficacia,

---

[45] Así lo ha señalado el Tribunal Supremo en un asunto de 30 de mayo de 1986. Vid. H.G. SCHERMERS, "Netherlands", en F.G. JACOBS y S. ROBERTS (eds.), *The Effect of Treaties in Domestic Law*, London, Sweet and Maxwell, 1987, pp. 115-116.

Vid. también el asunto de 16 de febrero de 1989 del Tribunal Central de Apelación en *NYIL*, 1990, vol. XXI, pp. 375-379.

[46] Vid. L. ERADES y W.L. GOULD, *Op. cit.*, pp. 325-326; P.J. KUYPER, *Op. cit.*, 1978, p. 75.

Atrás queda, superada ya, la polémica planteada en 1937 en la Asociación Neerlandesa de Juristas sobre la interpretación de los tratados internacionales. Se discutió allí la influencia que las interpretaciones del Gobierno habían de tener sobre los tribunales en el momento de la aplicación de las normas convencionales. TELDERS sostenía que la interpretación del Gobierno debería ser obligatoria para los tribunales por cuatro razones: porque la Constitución encargaba al Rey la suprema dirección de las relaciones exteriores, porque el órgano que tenía poder legislativo también tenía poder para interpretar, porque la ausencia de conocimientos específicos de los tribunales les impedía interpretar el Derecho internacional, y porque los tribunales no poseían la suficiente documentación para realizar una interpretación adecuada. VERZJIL, por el contrario, rechazaba tal obligatoriedad, y concedía a los tribunales la competencia para la calificación. La Asociación rechazó la tesis de TELDERS y concluyó que tenían que ser los tribunales los órganos encargados de realizar la interpretación de las normas internacionales, convencionales y consuetudinarias. (Sobre la polémica en la Asociación Neerlandesa de Juristas vid. L. ERADES y W.L. GOULD, *Op. cit.*, pp. 259-262).

[47] Vid. M. WAELBROECK, *Op. cit.*, 1969, pp. 53-61; L. ERADES, *Op. cit.*, 1964, p. 227; L. ERADES y W.L. GOULD, *Op. cit.*, pp. 320-321; J.H.F. PANHUYS, "The Netherlands Constitution and International Law", *AJIL*, 1953, vol. 47, N° 4, p. 553.

un requisito imprescindible para su aplicación por los tribunales.[48]

Bélgica.- La aplicabilidad directa de las normas jurídicas internacionales es concebida en Bélgica de manera restrictiva, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, ya que se considera que son obligaciones internacionales directamente aplicables aquéllas que conceden derechos y obligaciones a los particulares y pueden ser aplicadas por los tribunales sin necesidad de ejecución normativa interna.[49] Así fue señalado por la Corte de Casación belga en el asunto *Thonon v. Etat belge* de 1985.[50] También en Bélgica, como en los casos anteriores, las resoluciones de las Organizaciones internacionales gozan de la presunción de aplicabilidad directa, ya que en la mayoría de los casos los tribunales adoptan una actitud pragmática y las aplican sin plantearse la cuestión de si lo son o no.[51]

Los criterios de la aplicabilidad directa son similares a los mencionados con carácter general. No obstante, en este país posee una especial importancia el criterio de la concesión de derechos y obligaciones a los particulares, ya que es un elemento esencial para poder calificar como tal a una resolución. Además, como ha señalado la doctrina, existen en el

---

[48] Vid. M. WAELBROECK, *Op. cit.*, 1969, pp. 136-137; L. CONSTANTINESCO, *Op. cit.*, pp. 404-405.
La Corte Local de Leeuwarden, en un asunto de 6 de abril de 1969, denegó la aplicación de un acuerdo entre los Países Bajos y la República Federal Alemana, concluido mediante Canje de Notas, por no haber sido legalmente publicado. Vid. *NYIL*, 1970, p. 209.

[49] Vid. en relación con los tratados internacionales, M. WAELBROECK, *Op. cit.*, 1969, pp. 182-183; P. DE VISSCHER, "Rapport de synthèse", en: *L'adaptation de la Constitution belge aux réalités internationales. Actes du Colloque conjoint des 6 et 7 mai 1965*, Bruxelles, Ed. de l'Institut de Sociologie, 1966, p. 123; J.A. SALMON y E. SUY, "La primauté du Droit international sur le droit interne", en *L'adaptation... Op.cit.*, 1966, p. 92.
J. MASQUELIN, "Les mécanismes d'acquisition de l'autorité directe des traités normatifs et des réglements communautaires dans l'ordre juridique national", en: *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, T. II, Bruxelles, Bruylant, 1972, pp. 249-269, *passim*, denomina a los tratados que contienen este tipo de disposiciones *tratados normativos*.

[50] Citado por Th. BUERGENTHAL, *Op. cit.*, p. 385.

[51] Vid. M. WAELBROECK, *Op. cit.*, 1969, p. 184; M. MARESCEAU, "Belgium", en F.G. JACOBS y S. ROBERTS (eds.), *Op. cit.*, p. 16.

derecho belga una serie de materias que están reservadas al legislador: arts. 9, 10, 12, 13, 146, 172, 173 y 185 de la Constitución.[52] Las resoluciones cuyo ámbito material afecte a estos artículos, en principio y a reserva de un examen detallado del tratado constitutivo de la Organización internacional y del caso concreto, seran no directamente aplicables. Estos criterios son apreciados en el momento de su aplicación por los tribunales belgas con toda la libertad necesaria para zanjar la cuestión desde el asunto de 19 de marzo de 1842 de la Corte de Casación. Dicha competencia ha sido reiteradamente reafirmada por la doctrina y la jurisprudencia.[53]

En síntesis, se puede señalar que las resoluciones directamente aplicables se deberían aplicar en los Estados, en los que su incorporación se ha operado de forma automática, en calidad de normas internacionales desde el momento de su adopción por la Organización internacional, entrada en vigor internacional y publicación interna. En estos Estados, aun cuando la doctrina defiende la existencia de una presunción de aplicabilidad directa, en la práctica los órganos encargados de su aplicación y, en última instancia, los tribunales utilizan en ocasiones estrategias diversas para evitar dicha aplicación directa. Los criterios de la aplicabilidad directa utilizados en estos países coinciden con los señalados al analizarla con carácter general, aunque en la práctica de algunos Estados aparezcan ciertas particularidades.

---

[52] Vid. P. DE VISSCHER, *Op. cit.*, 1966, p. 123; J.A. SALMON y E. SUY, *Op. cit.*, 1966, p. 92.

Estos artículos de la nueva constitución belga de 5 de mayo de 1993 son los correspondientes a los antiguos 5, 6.2, 7, 8, 94, 112, 113 y 121.

[53] Vid. P. DE VISSCHER, "Observations sur l'assentiment parlamentaire aux traités et accords internationaux et sur leur publication", *JT*, 1974, 1974, p. 151; y *Op. cit.*, 1986, p. 26; M. WAELBROECK, *Op. cit.*, 1969, pp. 138-139; M. MARESCEAU, "Belgium", en: F.G. JACOBS y S. ROBERTS (eds.), *Op. cit.*, 1987, p. 13; J. VERHOEVEN, "La notion *d'applicabilité directe* du droit international", *RBDI*, vol. XV, N° 2, 1980, p. 251; L. WILDHABER, *Op. cit.*, p. 210.

Vid. los asuntos de 11 de diciembre de 1953 y de 14 de noviembre de 1957 de la Corte de Casación en los que este tribunal se negó a aplicar tratados internacionales porque no habían sido previamente publicados en el *Moniteur belge*.

Este es el caso de Estados Unidos, donde el Senado y el Congreso, mediante manifestación expresa de voluntad, pueden determinar que las resoluciones de una Organización internacional no sean *self-executing*. La calificación de una resolución como directamente aplicable depende de los órganos internos encargados de su aplicación y, por tanto, de los tribunales internos, incluso en Francia tras la positiva evolución acaecida en el derecho francés. No obstante, es preciso mencionar el "particular peso" que la opción del ejecuctivo tiene en los tribunales internos, se manifieste aquél de forma expresa o tácita. Por último, una consideración de carácter general sobre la trascendencia de la doctrina de la aplicabilidad directa en el caso de las resoluciones de las Organizaciones internacionales intergubernamentales. Y es que, como bien apunta BUERGENTHAL, esta doctrina tiene una gran importancia para el efectivo funcionamiento del sistema jurídico internacional porque la posibilidad de que los individuos puedan invocar las normas internacionales en los tribunales internos es un primer paso para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de los Gobiernos.[54]

B. LA APLICACION DE LAS RESOLUCIONES NO DIRECTAMENTE APLICABLES

Estados Unidos.- En el derecho americano, de acuerdo con el concepto clásico de norma *non-self-executing* creado por el juez Marshall en el ya citado caso *Foster v. Neilson* (1829), una resolución no directamente aplicable es aquélla que necesita medidas legislativas internas para que pueda ser aplicada por los tribunales.[55] En Estados Unidos,

---

[54] Vid. Th. BUERGENTHAL, *Op. cit.*, p. 397.

[55] Vid. *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 111, Reporters' Notes 5, p. 53. Definiciones similares pueden verse en J.J. PAUST, *Op. cit.*, p. 782; A.E. EVANS, *Op. cit.*, 1951, p. 68; y *Op. cit.*, 1953, p. 187; C.M. VAZQUEZ, *Op. cit.*, 1995, p. 695.

una resolución es *non-self-executing* cuando sea manifiesta la intención de la Organización internacional que la adopta de que tenga este carácter, cuando el Senado al dar su consentimiento al tratado constitutivo de la Organización internacional o el Congreso por medio de resolución expresa exijan la ejecución normativa interna, o cuando ésta sea necesaria por disposición constitucional.[56]

La ejecución normativa de las resoluciones *non-self-executing* plantea algunos problemas de competencia. Los órganos internos serán competentes en función de las competencias que les reconozca la Constitución. Las resoluciones cuyo contenido material esté incluido en las competencias que el artículo I, sección VIII de la Constitución reserva al Congreso han de ser "implementadas"[57] por éste,[58] como señaló el Tribunal Supremo en el caso *Missouri v. Holland* (1920). En estos casos e incluso en aquellos otros cuyo ámbito material es competencia de los Estados federados, el Congreso, de acuerdo con la precitada sentencia, además de competente, está "constitucional y moralmente" obligado a adoptar las medidas necesarias de ejecución normativa.[59] Por el contrario, será el Ejecutivo

---

En este sentido se pronunció el Tribunal de Apelación del Distrito de Columbia en el asunto *Diggs v. Richardson* (1976), en el que rechazó la aplicación de la resolución 276 (1970,) que imponía sanciones a Sudáfrica por su permanencia en Namibia, porque no se había adoptado la legislación interna de desarrollo necesaria.

[56] Vid. *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 111 (4) (a), (b) y (c), pp. 42-43.

[57] B. SLOAN, *Op. cit.*, 1968, p. 5 apunta la falta de precisión del término *implementation*. Según este autor, este término procede del derecho escocés y se utilizaba para referirse al cumplimiento y satisfacción de un contrato. *Implementation* significa cumplimiento voluntario o con medios de persuasión escasos, a diferencia de *enforcement* que comprende acciones para compeler al cumplimiento o sanciones en sentido amplio.

[58] Vid. *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 111, Reporters' Notes 8, pp. 57-58; A.E. EVANS, *Op. cit.*, 1953, p. 187; Ch. A. HERTER, "Relation of the House of Representatives to the Making and Implementation of Treaties", *PASIL*, 1951, pp. 55-65.

[59] Vid. *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 111, Reporters' Notes 7, p. 57; L. HENKIN, *Op. cit.*, 1972, p. 161-162.

Sobre la competencia de la federación para adoptar la legislación de desarrollo de los tratados *non-self-executing*, incluso en materias sobre las que los Estados federados tienen poderes, establecida por el Tribunal Supremo en el asunto *Missouri v. Holland* (1920) y la críticas a esta doctrina vid. J.L. FRIESEN, "The Distribution of Treaty-Implementing Powers in Constitutional Federations: Thoughts on the American and Canadian Models", *Columbia Law Review*, 1994, vol. 1994, Nº 4, pp. 1415-1450.

quien la realice si es competencia suya o ha sido delegado por el Congreso, buscando una mayor eficacia y rapidez, como en el caso de la *United Nations Participation Act* de 1945, que autoriza al Presidente a adoptar la ejecución normativa de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Así sucedió en los casos de las resoluciones 232 (1966) y 253 (1968) sobre Rhodesia, que fueron "desarrolladas y ejecutadas" por medio de las *executive orders* Nº 11.419 y 11. 322.[60]

Estados Unidos sólo ha regulado de forma sistemática la ejecución normativa de las resoluciones obligatorias del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por medio de la *United Nations Participation Act* de 1945, pero no lo ha hecho en cambio con las resoluciones de otras Organizaciones internacionales. Por medio de esta ley, el Congreso ha delegado la ejecución normativa y aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad en el ejecutivo, salvo en aquellas materias que la Constitución impide su delegación, como la declaración de guerra.[61] Los órganos internos que adoptan esta legislación, muchas veces, no fundamentan la norma interna que adoptan en la norma internacional que impone la obligación al Estado. Así, en los casos de las *executive orders* Nº 11.322 y Nº 11.419 que operan la ejecución normativa de las resoluciones 232 (1966) y 253 (1968) del Consejo de Seguridad sobre Rhodesia y de las también *executive orders* Nº 12.722 y 12.723, que desarrollan normativamente y aplican la resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad sobre Irak, la fundamentación de tales normas internas son los hechos ocurridos, pero no se

---

[60] Vid. L. HENKIN, *Op. cit.*, 1980, pp.208-209.

[61] Sobre la Constitución y las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, vid. M.J. GLENNON, "The Constitution and Chapter VII of the United Nations Charter", *AJIL*, 1991, vol. 85, Nº 1, pp. 74-88.

hace ninguna referencia a las obligaciones impuestas por dichas resoluciones.[62] En otros casos, por el contrario, sí que se fundamenta la norma interna en la obligación contenida en la resolución *non-self-executing*, como en el caso de *Joint Resolution* de 14 de enero de 1991, en la que el Senado y el Congreso autorizan al Presidente a que haga uso de la fuerza armada para el cumplimiento de la resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad sobre Irak.[63]

La técnica legislativa empleada no es la reproducción del contenido de la norma internacional, sino que con el resultado impuesto por aquélla como punto de referencia, se adoptan las normas internas que permiten conseguirlo.

La ausencia de ejecución normativa o el retraso en su adopción pueden provocar el incumplimiento de las obligaciones de las resoluciones *non-self-executing* y la posible responsabilidad internacional para el Estado.[64] El control de la ejecución normativa de estas resoluciones lo realizan los tribunales.

Francia.- La doctrina francesa mayoritaria, refiriéndose a los tratados internacionales, sostiene que las obligaciones internacionales *non-auto-exécutoires* son aquéllas que "no crean

---

[62] Vid. M. NASH LEICH, "Contemporary Practice of the Unites States", *AJIL*, 1990, vol. 84, Nº 4, pp. 903-907; también C.C. JOYNER, *Op. cit.*, 1991, pp. 19-21.

Otro tanto ha ocurrido con la resolución 757 (1992) sobre la ex-Yugoslavia, cuya ejecución normativa se llevó a cabo por las *executive orders* Nº 12.808, Nº 12.831, y con la resolución 820 (1993) también sobre la ex-Yugoslavia operada por la *executive order* Nº 12.846.(Vid. M. NASH LEICH, "Contemporary Practice of United States Relating to International Law", *AJIL*, 1993, vol. 87, Nº 4, pp. 614-617).

[63] Vid. M. NASH LEICH, "Contemporary Practice of the Unites States", *AJIL*, 1991, vol. 85, Nº 2, pp. 340-341.

Sobre el poder del Presidente para usar la fuerza en cumplimiento de dicha resolución vid. M.D. BERGER, "Implementig a United Nations Security Council Resolution: The President's Power to Use Force without the Autorization of Congres", *Hastings Int'L Comp. L. Rev.*, 1991, vol. 15, p. 108-109.

[64] Vid. *Restatement, Op. cit.*, parágrafo 111, Reporters' Notes 5, p. 53.

directamente derechos en favor de los particulares".[65] Para que los particulares gocen de derechos que puedan ser protegidos por los tribunales es preciso que los poderes públicos adopten la ejecución normativa adecuada, que promulguen las medidas legislativas internas que permitan conseguir los objetivos marcados por las normas internacionales. En este sentido, el Tribunal de Apelación de París, en el asunto *Dame Maury et Pivert c/ Ministère public* de 18 de noviembre de 1967, rechazó que el *Reglamento Sanitario Internacional* de la OMS fuera aplicable en los Estados miembros hasta que éstos no hubieran adoptado las normas internas de ejecución normativa.[66]

La competencia de los órganos encargados de adoptar las medidas de ejecución normativa está en función de la materia objeto de regulación. En ocasiones, el desarrollo normativo de resoluciones que contienen obligaciones que no son directamente aplicables puede implicar una *ejecución normativa mixta* entre las Comunidades Europeas y el Estado francés, como ya se ha señalado. Los órganos estatales capacitados para ello dependen de la asignación de competencias entre el legislativo y el ejecutivo que la Constitución francesa ha establecido. Así, en el caso de la resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad sobre Irak, junto a la ejecución normativa comunitaria, el ejecutivo francés, en materia de exportaciones de armas y activos financieros, que no son competencias comunitarias, adoptó el Decreto Nº 90-681 y la Orden de 4 de agosto de 1990, basándose en legislación interna anterior, en el Código de Aduanas de 1948 modificado por el Decreto Nº 48 de 8 de diciembre de 1985 y en la ley Nº 66-1008 de 18 de diciembre de 1966 sobre relaciones financieras

---

[65] Vid. el estudio adoptado por la sección de informes y estudios del Consejo de Estado de 25 de abril de 1985 (*Droit international et droit français*, Notes et études documentaires Nº 4803, La Documentation française, 1986, p. 10), citado por D. ALLAND, *Op. cit.*, 1993, p. 803; R. ABRAHAM, *Op. cit.*, p. 79.

[66] Vid. *AFDI*, 1968, vol. XIV, p. 866.

internacionales.[67] Asimismo la ejecución normativa de las resoluciones 841 (1993), 873 (1993) y 875 (1993) del mismo Consejo de Seguridad, que imponen sanciones económicas y un bloqueo naval a Haití, fue operada por el Decreto Nº 93-1305 de 14 de diciembre de 1993. Similar es el caso de la resolución 883 (1993), que impone nuevas sanciones comerciales a Libia y cuya ejecución normativa acometió el derecto Nº 93-1264 de 29 de noviembre de 1993.[68]

Los órganos internos competentes para realizar la ejecución normativa dependen de la regulación constitucional de sus competencias y de la legislación interna existente sobre la materia. En ocasiones, la ejecución normativa se ha operado a través de una ley. Así ha sido en el caso de la resolución 827 (1993) del Consejo de Seguridad que crea el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, que es parcialmente *self-executing*, cuyo desarrollo normativo ha sido adoptado por medio de la Ley Nº 95-1, de 2 de enero de 1995.[69] No obstante, en Francia hay que tener en cuenta la gran amplitud de materias abiertas "al poder reglamentario autónomo"[70] por el art. 37 de la Constitución, por el que el ejecutivo desempeña un papel de gran importancia en la ejecución normativa de las resoluciones no directamente aplicables de las Organizaciones internacionales. En este sentido, se puede

---

[67] Otro tanto ha ocurrido en el caso de la aplicación de la resolución 757 (1992) del Consejo de Seguridad que impone el embargo a Yugoslavia (Serbia y Montenegro). La ejecución normativa de dicha resolución en materias de competencia interna francesa ha sido realizada por el Decreto Nº 92-487, de 4 de junio de 1992 relativo a las relaciones financieras, completado y pecisado por el *arrêt* de 2 de julio de 1992 del Ministro de Economía y Finanzas, y por el Decreto Nº 92-489 de 5 de junio, relativo al régimen de materiales de guerra, armas y municiones.(Vid. D. RUZIÉ , "Droit administratif et droit international. Actualité legislative et reglamentaire", *RFDA*, 1992, 8 (6), pp. 1051-1053).

[68] Vid. sobre las sanciones a Haití y Libia D. RUZIÉ, "Droit administratif et droit international. Actualité législative et réglemenataire", *RFDA*, 1994, 10(2), pp. 347-348.

[69] Vid. D. RUZIÉ, "Droit administratif et droit international. Actualité législative et réglementaire", *RFDA*, 1995, 11(2), pp. 396.

[70] Vid. G. ISAAC, *Derecho comunitario general*, 2ª ed., 1ª reimp., Barcelona, Ariel, 1992, p. 199; también R. GARCIA MACHO, *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Barcelona, Ariel, 1988, en especial pp. 86-99.

mencionar la ejecución normativa del *anexo* 2 de la OACI, relativo a las reglas del aire, operada por mor de los Decretos N° 57-597 y N° 57-598 de 13 de mayo de 1957.[71] Así ocurrrió también en el caso de la aplicación de la resolución 253 (1968) del Consejo de Seguridad que imponía sanciones a Rhodesia, cuya ejecución normativa la realizó el ejecutivo por medio del Decreto N° 68-759 de 23 de agosto de 1968.[72]

El control de la correcta y completa aplicación de las resoluciones no directamente aplicables es competencia de los tribunales.[73] Ante ellos pueden acudir los individuos a que se les reconozcan sus derechos. El incumplimiento de la obligación de adoptar la ejecución normativa o su adopción defectuosa puede suponer la violación de la obligaciones internacionales contenidas en las resoluciones y la consiguiente responsabilidad internacional para el Estado.

Las resoluciones no directamente aplicables se aplican en Francia en calidad de normas internas, ya que los tribunales aplican la legislación de desarrollo. Para su aplicación no es necesaria la publicación interna de dichas resoluciones, ya que no es una condición de eficacia de las mismas.

Países Bajos.- A *sensu contrario* del art. 93 de la Constitucion de los Países Bajos, una resolución no directamente aplicable es aquella que "no sea obligatoria para todas las personas en virtud de sus contenidos". Para que sea obligatoria para los particulares es

---

[71] Vid. M. MERLE, "Le pouvoir réglementaire des institutions internationales", *AFDI*, 1958, p. 358. Junto a este supuesto, el autor cita, son determinar las normas internas, que el *anexo* 6, relativo a la explotación técnica de aeronaves de transporte comercial internacional fue desarrollado normativamente por medio de *arrêtés* y que el *anexo*, referido a los aeródromos, lo fue por medio de una simple instrucción ministerial.

[72] Vid. D. RUZIÉ, "Les sanctions économiques contre la Rhodésie", *JDI*, 1970, N° 1, p. 50.

[73] Vid. O. CAYLA, "Le contrôle des mesures d'exécution des traités: réduction ou négation de la théorie des actes de gouvernement", *RFDA*, 1994, 10(1), pp. 1-20.

preciso que los órganos competentes adopten la ejecución normativa necesaria. Para la adopción de esta legislación, según el art. 73.1 de la Constitución, el Consejo de Estado "deberá ser consultado". Este examina la legalidad de las normas a adoptar a la luz de la Constitución, legislación existente, principios generales del Derecho y otros aspectos de interés público.[74]

La competencia de los órganos internos para adoptar la legislación de desarrollo depende de la Constitución, del contenido de las resoluciones y de la legislación interna sobre la materia. La ejecución normativa puede ser realizada por el legislativo o bien por el ejecutivo. En ocasiones, el legislativo, en materias de su competencia regula de forma sistemática, por medio de una ley marco, la aplicación de las resoluciones de una Organización internacional delegando en el ejecutivo la ejecución normativa concreta de las resoluciones no directamente aplicables. Este es el caso del *Sanctions Bill* de 1977, modificada por la ley de 15 de febrero de 1980, que permite al gobierno por medio de *General Administrative Orders* aplicar las resoluciones no directamente aplicables del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (art. 2).[75] Este es el procedimiento seguido para aplicar la resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad sobre el conflicto del Golfo en aquellas materias que no son competencia de la Comunidad Europea, es decir, en materia financiera. El ejecutivo neerlandés, habilitado por la legislación interna señalada, adoptó una serie de decretos (WJB 90/1461, G90/1463 y G90/760) que ejecutaron normativamente las

---

[74] Sobre el papel del Consejo de Estado de los Países Bajos respecto a obligaciones internacionales contraídas por el Estado, vid. H.H.M. SONDAAL, "Some Features of Dutch Treaty Practice", *NYIL*, 1988, vol. XIX, pp. 195-196.

[75] Un examen detallado de la *Sanctions Bill* de 1977 puede verse en P.J. KUYPER, *Op. cit.*, 1978, pp. 124-128.

resoluciones citadas y permitieron su aplicación interna.[76]

Además de los problemas sobre la competencia, la aplicación de las resoluciones no directamente aplicables plantea problemas en relación con la publicación.[77] Estas resoluciones pertenecen a la primera de las cuatro categorías de resoluciones de Organizaciones internacionales que la *Nota* anexa al Decreto de 29 de mayo de 1969 que hizo que entrara en vigor la ley de 22 de junio de 1961, cuya finalidad es regular la publicación de las normas internacionales en el derecho neerlandés. Esta categoría incluye a aquellas resoluciones obligatorias que "crean derechos y obligaciones para los particulares o implican derechos y obligaciones de considerable importancia para el Ejecutivo". Por tanto, es obligatoria la publicación de las resoluciones no directamente aplicables en el *Tratactenblad*. No obstante, la práctica interna sobre dicha publicación no ha sido uniforme, como ya se ha señalado.[78] Una vez publicadas en el ordenamiento jurídico interno, el ejecutivo adopta la legislación interna que permita su aplicación. Así, tras la publicación del *Reglamento Sanitario Internacional* de 1969 de la Organización Mundial de la Salud,[79] el ejecutivo de los Países Bajos realizó su ejecución normativa por medio de un decreto (Bijl. Hand II 1970/71-11003).[80] En otras ocasiones, la ejecución normativa es adoptada sin la previa

---

[76] Vid. P.C. TANGE, "Netherlands Municipal Legislation Involving Questions of Public International Law, 1990", *NYIL*, 1991, vol. XXII, pp. 370-371.

También se ha utilizado dicho procedimiento para la ejecución normativa de la resolución 757 (1992) del Consejo de Seguridad, por medio de la Orden Nº 75749 que regula la excepción en materia de medicamentos y comestibles a la prohibición de intercambio de bienes regulada por las normas comunitarias, y de la Orden Nº 92/671 que desarrolla normativamente la prohibición de transacciones y servicios financieros con Serbia y Montenegro.(Vid. P.C. TANGE, "Netherlands Municipal Legislation Involving Questions of Public International Law, 1992", *NYIL*, 1993, vol. XXIV, pp. 332-333).

[77] Vid. P.J. KUYPER, *Op. cit.*, 1980, pp. 35-36.

[78] Vid. P.J. KUYPER, *Op. cit.*, 1978, p. 75.

[79] Vid. *Tratactenblad*, 1970, Nº 30.

[80] Vid. *Stb.*, 1971, Nº 752.

publicación interna de las resoluciones no directamente aplicables, pese a la obligatoriedad de hacerlo. Este es el caso de la legislación de desarrollo adoptada para aplicar las resoluciones 217 (1965) y 253 (1968) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Rhodesia. El ejecutivo promulgó, respectivamente, los decretos de 23 de diciembre de 1965 y de 7 de noviembre de 1968, que permitían aplicar las resoluciones mencionadas sin haber sido previamente publicadas.[81]

La aplicación de las resoluciones no directamente aplicables se realiza en calidad de normas internas, ya que estén publicadas o no las resoluciones, las normas aplicadas por los órganos internos son las contenidas en la legislación de desarrollo.

La ejecución normativa, además de plantear problemas de eficacia respecto al grado de consecución de los objetivos propuestos en la obligación de resultado impuesta al Estado neerlandés,[82] ha de ser respetuosa con el contenido de las resoluciones, completa y no estar en contradicción con ellas. Los órganos encargados de controlar la legalidad de la ejecución normativa son los tribunales.[83] El incumplimiento de la obligación de adoptar la legislación de desarrollo o su adopción defectuosa puede llevar al estado a incurrir en responsabilidad internacional.

Bélgica.- Las resoluciones no directamente aplicables, en Bélgica, son aquéllas cuya

---

[81] Vid. P.J. KUYPER, *Op. cit.*, 1980, p. 36, nota 165.

[82] Sobre la eficacia y los problemas de aplicación interna de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el caso de Rhodesia en los Países Bajos puede verse el *informe Kooijmans* comentado por P.J. KUYPER, *Op. cit.*, 1978, pp. 121-124.

[83] Este supuesto se planteó, respecto a un tratado internacional *non-self-executing*, en el caso de 24 de junio de 1955 ante el Tribunal del Distrito de Rotterdam. El tribunal dio preferencia al tratado y no aplicó la legislación de desarrollo. Sin embargo, el Tribunal de Apelación de la Haya, en sentencia de 27 de marzo de 1957, confirmada por de 11 de abril de 1958 del Tribunal Supremo, sostuvo que no existía conflicto entre ambas. Vid. L. ERADES y W.L. GOULD, *Op. cit.*, pp. 324-325.

aplicación por los tribunales exige la ejecución normativa interna. Así ha sucedido con el *anexo* 9 de la OACI, al que la Corte de Casación, en sentencia de 5 de octubre de 1957, calificó de no directamente aplicable y rechazó su aplicación hasta tanto en cuanto no se adoptara la legislación interna adecuada.[84] Otro tanto sucedió con el *anexo* 14 de la OACI en el asunto de 3 de octubre de 1957 de la Corte de Casación, que rechazó su aplicación porque necesitaba la ejecución normativa interna.[85] Los órganos internos competentes para adoptar la legislación de desarrollo necesaria dependen de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, de la Constitución belga y de la legislación interna existente. En el caso de las resoluciones de este tipo cuyo contenido sea competencia de las Comunidades Eurpeas, son los órganos comunitarios los encargados de adoptar la ejecución normativa;[86] éste es el caso de los reglamentos comunitarios, ya mencionados, adoptados para aplicar la resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. De acuerdo con la Constitución belga, algunas materias corresponden en exclusiva al legislativo, por lo que será éste el órgano competente para promulgar la legislación de desarrollo de las resoluciones que afecten a dichas materias, salvo delegación en el ejecutivo.[87] Así ocurrió con la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad anteriores, cuya ejecución normativa se llevó a cabo por medio del Real Decreto F 90-1985 de 8 de agosto de 1990 del Ministro de Finanzas y de la Orden Ministerial F 90-1986 de 8 de agosto de 1990 sobre importación de

---

[84] Vid. sobre el mismo H. ROLIN, *Op. cit.*, 1973, pp. 404-405.

[85] La Corte de Casación en el asunto *Belgium v. Marquise de Croix de Maillie de la Tour Laundry et al.* de 3 de octubre de 1957 rechazó la aplicación del *anexo* 14 de la OACI porque precisaba ejecución normativa interna; citado por Ch. SCHREUER, *Decisions of International Institutions before Domestic Courts*, New York, Oceana, 1981, p. 217.

[86] Vid. D. SALMON-MATHY, *Op. cit.*, p. 443.

[87] Vid. P. DE VISSCHER, *Op. cit.*, 1966, p. 123. J.A. SALMON y E. SUY, *Op. cit.*, 1966, p. 92.

determinados bienes.[88] Asimismo, se pueden producir problemas de competencia para adoptar la ejecución normativa de las resoluciones en estudio entre el Gobierno central y las diversas comunidades y regiones que constituyen el Estado; problemas que deberían solucionarse de acuerdo con la distribución constitucional de competencias entre uno y otras.[89]

Las resoluciones que no son directamente aplicables se aplican en Bélgica en calidad de normas internas, ya que los órganos del Estado aplican la legislación interna de desarrollo. Los órganos encargados de examinar la legalidad de la ejecución normativa son los tribunales.

En resumen, las resoluciones que no son directamente aplicables, previa e imprescindible ejecución normativa, se aplican en los derehos internos en calidad de normas internas. Tal ejecución normativa plantea problemas de competencia y de técnica legislativa. La competencia para adoptar las normas internas de desarrollo depende de las constituciones de cada Estado, de la legislación interna existente sobre la materia y, en el caso de los Estados miembros de la Comunidad Europea, de las competencias transferidas a la misma.

---

[88] Vid. el texto de estas normas internas en D.L. BETHLEHEM, (ed.), *The Kuwait Crisis: Sanctions and their Economic Consequences*, vol. I, Cambridge, Grotius, 1991, pp. 61-65.

[89] Vid. P. DE VISSCHER, *Op. cit.*, 1986, pp. 37-43.

Un examen más amplio de la participación de las comunidades y regiones en la acción exterior del Estado y en la aplicación de las normas internacionales puede verse en: Y. LEJEUNE, "La acción exterior de las regiones y comunidades belgas y su participación en la celebración de tratados internacionales", en: M. PEREZ GONZALEZ (dir. cient.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, Vitoria, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 243-271; "Belgique", *RBDI*, 1983, vol. 17, Nº 1, pp. 48-67; "Le Droit federal belge des relations internationales", *RGDIP*, 1994, T. 98, Nº 3, pp. 577-625; E. CEREXHE, "La réforme de l'Etat et les compétences internationales", *RBDI*, 1994, Nº 1, pp. 5-16; J.L. van BOXSTAEL, "La participación de las Comunidades y Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea", en: M. PEREZ GONZALEZ (dir. cient.), *Op. cit.*, pp. 275-314;R. ERGEC, "La réforme de l'Etat: V. Les relations internationales", *JT*, 1994, pp. 837-840; C. DALMAU I ORIOL, "L'aplicació del Dret comunitari per les Comunitats i les Regions à Bèlgica", en: *L'aplicació del dret de la Comunitat Europea pels Organismes subestatals*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1986, pp. 143-182.

No obstante, en la práctica interna se aprecia una tendencia generalizada, por motivos de urgencia y eficacia, a que la ejecución normativa de este tipo de resoluciones sea elaborada por el ejecutivo. En algunos Estados (Estados Unidos y Países Bajos) y para el caso de las resoluciones no directamente aplicables de determinadas Organizaciones (las del Consejo de Seguridad de la ONU), la ejecución normativa se opera mediante la cobertura de una ley marco en la que se prevé el órgano competente, el instrumento normativo y, en algún caso, las posibilidades de coordinación y control de las medidas de aplicación. Esta solución favorece la eficacia y la seguridad jurídica de la aplicación de este tipo de resoluciones. El control de legalidad de la ejecución normativa interna lo realizan los tribunales correspondientes. El incumplimiento de las obligaciones internacionales contenidas en estas resoluciones, con independencia de los motivos de derecho internos que se aduzcan, puede ser causa de responsabilidad internacional del Estado.

II. LA APLICACION DE LAS RESOLUCIONES OBLIGATORIAS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES EN LOS ESTADOS EN LOS QUE SU RECEPCION HA SIDO REALIZADA MEDIANTE TRANSFORMACION

El análisis de la aplicación de las resoluciones en estudio en estos Estados exige tener en cuenta una precisión fundamental, la distinción entre validez interna y aplicabilidad, es decir, entre la integración mediante su transformación y la cuestión de la aplicabilidad directa. Partiendo de esta matización, los conceptos de resolución directamente aplicable o no directamente aplicable, los criterios de la aplicabiliad directa o los problemas que la ejecución normativa plantea en los ordenamientos jurídicos internos siguen siendo válidos como puntos de referencia para examinar la aplicación de dichas resoluciones en los Estados

en los que se incorporan mediante su previa transformación.

Italia.- La aplicación de las resoluciones de las Organizaciones internacionales en el derecho italiano exige su previa introducción y transformación en normas internas. Una vez cumplido este requisito, las resoluciones pueden ser directamente aplicables o no. Introducción y aplicación son dos aspectos diferentes de la recepción de las resoluciones de las Organizaciones internacionales, pero ello no quiere decir que no exista relación entre ambas. El carácter directamente aplicable o no de una resolución, en teoría, puede incidir en la técnica empleada para su introducción. STROZZI explica esta compatibilidad entre la transformación de las normas internacionales y la doctrina de la aplicabilidad directa mediante la distinción de dos fases en el proceso de *adattamento*. El *adattamento* inicial o primario tiene la función de introducir la norma internacional escrita en el derecho interno y es competencia exclusiva de los órganos centrales del Estado. El *adattamento* secundario o de *aggiustamento* tiene como objetivo, en el caso de que sea necesario, hacer operativo el primario, es decir, hacerlo aplicable mediante la adopción de todos aquellos actos, tanto normativos como administrativos, que resulten necesarios y oportunos para tal fin. La competencia para tal adopción puede corresponder a los órganos centrales del Estado o a los de las Regiones.[90] La doctrina de la aplicabilidad directa opera, según este autor, en el *adattamento* secundario o de *aggiustamento*, de forma que los tratados internacionales o las resoluciones *self-executing* serían aplicables tras su introducción mediante la transformación, sin apenas espacio para su desarrollo normativo, y aquellos otros que se puedan calificar como *non-self-executing*, además del *adattamento* primario, necesitarían de esta segunda fase

---

[90] Vid. G. STROZZI, *Regione e adattamento dell'ordinamento interno all Diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 12-43.