

DR 14 23

Carrera de Derecho, Asignatura de Derecho Internacional Público, título, la formación de la voluntad en las organizaciones internacionales, autor, Puente de Giro, fecha de grabación, el 2 del 83. Trataremos en primer lugar del marco en el que se plantea nuestro problema. Las organizaciones internacionales, hablando en términos generales, son sujetos de derecho internacional juntamente con los Estados, y al igual que estos son entes colectivos.

Son personas morales en las que la voluntad no se identifica con aquellas personas físicas o jurídicas que pueden contribuir con su participación a formar esa voluntad orgánica según procedimientos precisos previamente establecidos. La voluntad que se imputa al órgano que la adopta no se identifica con la de los elementos que participan en la decisión. Ahora bien, existiendo entre organización internacional y Estados esta semejanza, hay en ellos una nota diferencial en cuanto al procedimiento para la adopción de las decisiones que se les imputen.

Para los Estados estos métodos o procedimiento son obra del derecho interno estatal de cada uno en particular, bien del derecho constitucional, bien del derecho administrativo o simplemente procesal. Incluso respecto de aquellos actos que como el de la ratificación de un tratado internacional tienen de inmediato relevancia en el plano internacional. El orden jurídico internacional abandona por completo esta materia a la competencia interna de cada Estado.

Pero no ocurre así en cambio en el caso de las organizaciones internacionales, en donde la formación de la voluntad en estas se produce según reglas que han sido establecidas por las cartas constitutivas, por los reglamentos internos de los respectivos órganos o bien por actos jurídicos de naturaleza diversa, todas estas reglas escritas e incluso meros usos son actos de naturaleza internacional y como tal objeto de estudio en este derecho. Las decisiones de los distintos órganos adoptadas según los procedimientos que marcan tales reglas, cualquiera que sea su alcance jurídico, son actos jurídicos unilaterales de la organización y no acuerdos o tratados internacionales. Por lo demás no hay diferencia alguna respecto de los métodos seguidos en el derecho interno para la adopción de acuerdos por órganos colegiados unipersonales y los seguidos aquí en las organizaciones internacionales.

Si bien la utilización que de unos y de otros se hace en el derecho internacional tiene mucho que ver en este derecho como enseguida vamos a comprobar con determinadas estructuras peculiares en él. Las dos grandes reglas para esa adopción siguen siendo la de la unanimidad y la de la mayoría. La de la unanimidad ha sido practicada ampliamente en el derecho internacional, según se comprende bien, a causa de la directa conexión que posee con el dogma de la soberanía de los Estados.

Si tenemos presente que sigue siendo el consentimiento previo la base primordial de la obligación internacional, la unidad, la unanimidad es expresión y consecuencia de esa realidad. Ahora bien, en el campo especial de las organizaciones internacionales, dentro ya pues de un derecho de coordinación e inordinación, la práctica absoluta de este principio haría imposible la

existencia misma de la organización. No habría modo de diferenciar la voluntad jurídica del órgano internacional y la de los Estados que en él concurren.

Esto mismo explica la tendencia creciente en la adopción de la regla de las mayorías, aunque no esté exenta de riesgos, según veremos a continuación. Por unanimidad se pueden entender cosas un tanto diferentes. Veamos cómo.

Unanimidad puede significar, en primer lugar, que ningún Estado puede quedar vinculado, esto es, obligado en contra de su expresa oposición. Pero unanimidad puede significar también la no constitución de esa obligación sin su aprobación concreta. En el primer caso la obligación se crea si no hay oposición, mientras que en el segundo, sólo y únicamente, si hay participación activa y positiva.

Todo esto permite un juego de presencias y de ausencias, de afirmaciones y de silencios. Por unanimidad se entiende, finalmente, y es la acepción ordinaria, que la adopción de un acuerdo en un determinado órgano sólo sea posible si hay voto positivo de todos los Estados que lo compongan. Lo cual equivale a decir que todos y cada uno tienen un derecho de veto.

Tal es el caso en el procedimiento de ingreso de nuevos Estados en el mercado común, puesto que depende de la aprobación previa de todos y cada uno el ingreso de un miembro nuevo. La regla de las mayorías es de uso cada vez más frecuente y se comprende fácilmente que debe ser así, porque sólo mediante procedimientos que flexibilicen el sistema se puede llegar a la adopción de resoluciones en órganos relativamente heterogéneos y numerosos. De nuevo, esta mayoría puede ser entendida de distintos modos.

Las mayorías pueden ser simples o cualificadas, y a su vez las simples pueden ser relativa o mayoría de la mitad más uno. La mayoría cualificada ordinaria es la de los dos tercios. Lo normal es que como base de referencia para fijar la unanimidad o mayoría sea el número de Estados presentes y votantes.

No contarán, por consiguiente, los Estados que no estuvieran representados o que se abstuvieran. Pero también se fija con cierta frecuencia en las cartas de las organizaciones o en los reglamentos de procedimiento un determinado quórum como garantía de la capacidad del órgano para adoptar tal decisión. Dediquemos ahora unas breves reflexiones a los problemas de opción entre unanimidad y mayoría.

La primera regla que debemos tener en cuenta es la de precavernos frente a juicios simplistas. No se puede desconocer en efecto los riesgos e inconvenientes de la norma de la unanimidad. A través de ella un Estado o un pequeño grupo de Estados impondría a los demás su voluntad, y la consecuencia será la de la paralización del órgano o la reducción de su actividad a niveles mínimos.

Pero no por eso el remedio estaría en el uso indiscriminado de la regla de las mayorías. La utilización de esta regla en el ámbito internacional, incluido el de la organización, es un arma

peligrosa. Y lo es precisamente en un ámbito en el que se está todavía muy lejos de alcanzar el grado de integración social obtenido ya en las sociedades nacionales.

Dada la relación necesaria en que está el procedimiento de voto en una organización con el ejercicio de las respectivas competencias, la regla de voto utilizada influye necesariamente en el comportamiento y actitud de los Estados respecto de la organización. La historia reciente del mercado común nos ofrece un buen ejemplo ilustrativo de estas ideas. De acuerdo con las disposiciones del Tratado de Roma que establece el mercado común, después de un periodo inicial de rodaje, el procedimiento de votación en el Consejo para la adopción de acuerdos pasaría progresivamente de la regla de la unanimidad a la de la mayoría.

Una mayoría por lo demás que está bien matizada, y que no que se conseguiría por el simple procedimiento de un Estado un voto, como es el caso ordinario, sino que a través del denominado voto ponderado, en el que los Estados tienen votos distintos según su importancia, se ha fijado esta mayoría de modo tal que los Estados grandes, Inglaterra, Francia, Alemania, etc., no pueden prevalecer por sí mismos frente al voto de los Estados medios y pequeños, y en el que, por supuesto, se elimina la posibilidad de que el voto contrario de uno solo paralizara la acción de la comunidad. Pues bien, este paso de la regla de la unanimidad a la mayoría previsto en el Tratado, y que habría de hacerse en forma progresiva, jugó un importante papel en la crisis que afectó a la comunidad en julio de 1965. Francia se ausentó del Consejo y practicó la política de la silla vacía, y con ello paralizó la comunidad.

Los términos de la declaración que formuló en enero de 1966 el primer ministro Lucemburgués, presidente entonces del Consejo del Mercado Común, en el curso de una conferencia de prensa, y después precisamente de haberse producido la reincorporación de Francia, refleja la voluntad política de los Estados miembros del MEC de prescindir por ahora de la mayoría, no obstante los términos del Tratado, y buscar la solución de las diferencias internas, no por el juego de los votos, sino por el método clásico de la negociación de la diplomática.