

ANDER GUTIÉRREZ-SOLANA JOURNOUD

LA LEGITIMIDAD SOCIAL  
DE LAS ORGANIZACIONES  
INTERNACIONALES

Estudio de las percepciones estatales  
y de la sociedad civil de la ONU,  
OMC y OIT

FUNDACIÓN PRIVADA  
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2014

# ÍNDICE<sup>1</sup>

	Pág.
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	9
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	11
I. ....	11
II. ....	13
III. ....	15

## PRIMERA PARTE

### La noción de legitimidad social para el estudio de las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales

<b>CAPÍTULO I. LA LEGITIMIDAD Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES</b> .....	19
1. LA AUTORIDAD DE LAS OII Y LA NOCIÓN DE LEGITIMIDAD.....	19
1.1. La autoridad de las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales.....	19
1.2. La noción de legitimidad en las Ciencias Sociales.....	23
2. APROXIMACIONES A LA LEGITIMIDAD DE LAS OII.....	25
2.1. Las visiones estatalistas.....	26
2.2. El impacto de la globalización en la legitimidad de las OII.....	28
2.3. La relación con los «interesados» como fuente de legitimidad de las OII.....	29
2.4. El desafío del constitucionalismo internacional.....	30

---

<sup>1</sup> La investigación presentada en esta obra es fruto de la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación del Proyecto de Investigación DER2011-27420 «Cosmopolitismo y constitucionalismo para la gobernanza de la sociedad internacional. Las propuestas cosmopolitas de orden internacional y las propuestas de constitucionalización del Derecho Internacional» y del «Programa de Formación y Perfeccionamiento de Personal Investigador» del Departamento de Educación, Universidades e Investigación de Gobierno Vasco.

	Pág.
2.5. El estándar complejo de legitimidad .....	33
2.6. El discurso racional .....	35
<b>3. LOS LÍMITES DE LAS CONCEPCIONES BASADAS EN LA LEGITIMIDAD ESTATAL .....</b>	<b>37</b>
3.1. Las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales como instituciones con una voluntad jurídica propia.....	37
3.2. La imposibilidad de la analogía con la legitimidad estatal .....	40
<b>CAPÍTULO II. LA LEGITIMIDAD SOCIAL: UNA NOCIÓN APLICABLE A LAS ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES .....</b>	<b>43</b>
<b>1. LA LEGITIMIDAD SOCIAL .....</b>	<b>44</b>
1.1. La construcción de la impresión de legitimidad en una relación social.....	44
1.2. La legitimidad de las Organizaciones internacionales: la comunidad política que legitima la autoridad .....	46
1.3. El proceso de consolidación de la legitimidad social de las OII: el doble análisis de su legitimidad.....	50
<b>2. LOS ACTORES LEGITIMANTES .....</b>	<b>54</b>
2.1. La función del Estado en el análisis de la legitimidad .....	54
2.2. La función de la sociedad civil en el análisis de la legitimidad .....	57
A) La sociedad civil global como reflejo de la ciudadanía.....	58
B) La sociedad civil global.....	59
C) Funciones de la sociedad civil global.....	62
D) La sociedad civil global como agente legitimador.....	63
<b>3. LOS CRITERIOS OBJETIVOS DE LEGITIMIDAD .....</b>	<b>65</b>
3.1. Los valores morales .....	65
3.2. El principio de legalidad .....	66
3.3. La efectividad.....	68
<b>4. LA NOCIÓN DE LEGITIMIDAD SOCIAL COMO PERCEPCIÓN SUBJETIVA.....</b>	<b>69</b>
<b>CAPÍTULO III. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL: APUNTES METODOLÓGICOS .....</b>	<b>71</b>
<b>1. LA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS DE LA LEGITIMIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.....</b>	<b>73</b>
1.1. La necesidad de operativizar la noción de legitimidad social .....	73
1.2. Las teorías de análisis de discursos como herramientas del estudio empírico .....	74
1.3. El esquema operativo de la investigación .....	77
A) La selección del modelo intertextual.....	77
B) La selección e identificación de los actores legitimantes .....	80
C) La elección del marco temporal del estudio empírico.....	81
D) Elección del fenómeno a investigar .....	81
<b>2. LA DELIMITACIÓN DE ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA NOCIÓN DE LEGITIMIDAD SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.....</b>	<b>84</b>

	Pág.
2.1. El análisis de los elementos objetivos descriptores del comportamiento de las Organizaciones internacionales .....	84
A) Los valores morales.....	85
B) El principio de legalidad.....	86
C) La efectividad .....	86
2.2. El análisis de los elementos subjetivos de la creación social de la imagen de legitimidad .....	87
A) La percepción estatal .....	87
B) La percepción de la sociedad civil.....	89
3. LA DELIMITACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES OBJETO DEL ESTUDIO EMPÍRICO.....	91
3.1. La clasificación de las Organizaciones internacionales .....	91
3.2. Las Organizaciones internacionales objeto de estudio .....	94

## **PARTE SEGUNDA**

### **Estudios de caso: la legitimidad social de la ONU, la OMC y la OIT**

<b>CAPÍTULO IV. LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: ANÁLISIS OBJETIVO .....</b>	<b>99</b>
1. LOS VALORES MORALES .....	102
1.1. Los objetivos sociales de las Naciones Unidas.....	103
1.2. Los principios de las Naciones Unidas.....	105
1.3. La relación entre los objetivos sociales y los principios.....	109
2. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	110
2.1. La base jurídica.....	110
2.2. La capacidad normativa del Consejo de Seguridad.....	111
2.3. El procedimiento de adopción de decisiones del Consejo de Seguridad .....	112
2.4. Los medios de solución de diferencias.....	114
2.5. La participación de la sociedad civil .....	116
3. LA EFECTIVIDAD .....	118
<b>CAPÍTULO V. LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN SUBJETIVA .....</b>	<b>125</b>
1. LA PERCEPCIÓN ESTATAL .....	126
1.1. Estados Unidos .....	126
A) Los valores morales de la ONU y el CS.....	128
B) El principio de legalidad del Consejo de Seguridad .....	129
C) La efectividad del Consejo de Seguridad .....	129
1.2. Francia .....	130
A) Los valores morales de la ONU y el CS.....	130
B) El principio de legalidad del Consejo de Seguridad .....	131
C) La efectividad del Consejo de Seguridad .....	132
1.3. Brasil .....	133
A) Los valores morales de la ONU y el CS.....	133

	Pág.
B) El principio de legalidad del Consejo de Seguridad .....	133
C) La efectividad del Consejo de Seguridad .....	134
1.4. India .....	135
A) Los valores morales de la ONU y el CS .....	135
B) El principio de legalidad del Consejo de Seguridad .....	136
C) La efectividad del Consejo de Seguridad .....	137
1.5. Sudáfrica .....	137
A) Los valores morales de la ONU y el CS .....	137
B) El principio de legalidad del Consejo de Seguridad .....	138
C) La efectividad del Consejo de Seguridad .....	139
2. LA PERCEPCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL TRANSNACIONAL .....	140
2.1. Las organizaciones sociales y no gubernamentales (ONG) .....	142
A) Los valores morales de la ONU y el CS .....	142
B) El principio de legalidad del Consejo de Seguridad .....	142
C) La efectividad del Consejo de Seguridad .....	143
2.2. Las organizaciones feministas .....	145
2.3. Las organizaciones sindicales .....	146
3. CONCLUSIONES PROVISIONALES .....	148
3.1. Resultados de los criterios de la investigación empírica .....	148
3.2. Resultado de los análisis de discursos .....	150
A) La percepción estatal sobre la legitimidad social de la ONU y el CS .....	151
B) La percepción de la sociedad civil global de la legitimidad social de la ONU y el CS .....	151
<b>CAPÍTULO VI. LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO: ANÁLISIS OBJETIVO .....</b>	<b>153</b>
1. LOS VALORES MORALES .....	156
1.1. Los objetivos sociales de la OMC .....	157
1.2. Los principios de la OMC .....	159
2. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD .....	160
2.1. La base jurídica .....	161
2.2. La capacidad normativa .....	162
2.3. El procedimiento de adopción de decisiones .....	163
2.4. Los medios de solución de diferencias .....	164
2.5. La participación de la sociedad civil .....	166
3. LA EFECTIVIDAD .....	168
<b>CAPÍTULO VII. LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN MUN- DIAL DEL COMERCIO: ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN SUBJETIVA .....</b>	<b>171</b>
1. LA PERCEPCIÓN ESTATAL .....	172
1.1. Estados Unidos .....	172
A) Los valores morales de la OMC .....	172
B) El principio de legalidad de la OMC .....	174
C) La efectividad de la OMC .....	175

	Pág.
1.2. Francia - Unión Europea (UE).....	176
A) Los valores morales de la OMC .....	176
B) El principio de legalidad de la OMC .....	177
C) La efectividad de la OMC.....	178
1.3. Brasil .....	178
A) Los valores morales de la OMC .....	179
B) El principio de legalidad de la OMC .....	180
C) La efectividad de la OMC.....	181
1.4. India .....	182
A) Los valores morales de la OMC .....	183
B) El principio de legalidad de la OMC .....	183
C) La efectividad de la OMC.....	185
1.5. Sudáfrica .....	186
A) Los valores morales de la OMC .....	186
B) El principio de legalidad de la OMC .....	187
C) La efectividad de la OMC.....	188
2. LA PERCEPCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL GLOBAL .....	188
2.1. Las organizaciones sociales y no gubernamentales (ONG) .....	189
A) Los valores morales.....	189
B) El principio de legalidad.....	190
C) La efectividad .....	192
2.2. Las organizaciones feministas.....	194
A) Los valores morales.....	194
B) El principio de legalidad.....	194
C) La efectividad .....	195
2.3. Las organizaciones sindicales.....	195
A) Los valores morales.....	195
B) El principio de legalidad.....	196
C) La efectividad .....	197
3. CONCLUSIONES PROVISIONALES.....	198
3.1. Los resultados de los criterios de la investigación empírica.....	198
3.2. Los resultados del análisis de los discursos .....	200
A) La percepción estatal sobre la legitimidad social de la OMC .....	200
B) La percepción de la sociedad civil global sobre la legitimidad social de la OMC .....	201
<b>CAPÍTULO VIII. LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....</b>	<b>203</b>
1. ANÁLISIS OBJETIVO DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA OIT .....	207
1.1. Los valores morales .....	207
A) Los objetivos sociales de la OIT .....	207
B) Los principios de la OIT .....	208
1.2. El principio de legalidad .....	210
A) La base jurídica .....	210
B) La capacidad normativa .....	211
C) El procedimiento de adopción de decisiones .....	212

	Pág.
D) Los medios de solución de diferencias y la participación de la sociedad civil.....	212
1.3. La efectividad.....	213
2. ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN SUBJETIVA DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA OIT.....	215
2.1. La percepción estatal.....	216
A) Estados Unidos.....	216
B) Francia.....	218
C) India.....	219
2.2. La percepción de la sociedad civil transnacional.....	220
A) Organizaciones de empleadores (al margen de la sociedad civil).	221
B) Las organizaciones sindicales.....	223
3. CONCLUSIONES PROVISIONALES.....	226
3.1. Los resultados de los criterios de la investigación empírica.....	226
3.2. Los resultados de los análisis de discursos.....	228
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>229</b>
I. ....	229
II. ....	231
III. ....	233
IV. ....	236
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>241</b>
I. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.....	241
II. FUENTES PRIMARIAS Y DE INTERNET.....	251
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS.....</b>	<b>259</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS.....</b>	<b>261</b>

# INTRODUCCIÓN

## I

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

Respecto a este debate, el punto de partida de esta obra es claro. El Estado está perdiendo paulatinamente competencias y autoridad en la sociedad internacional de finales de siglo XX e inicios del siglo XXI. En efecto, el Estado ya no controla de manera exclusiva la sociedad internacional sino que, a contrario, dinámicas externas al ámbito nacional tienen la capacidad de desestabilizar las políticas internas y condicionar la política exterior. Así, se pueden enumerar las crisis económicas internacionales, la apertura internacional de mercados, los movimientos bruscos de los precios de productos básicos para la economía nacional, la actuación de los grupos de presión, activistas o empresas transnacionales, los ataques de movimientos terroristas que condicionan la política de defensa o las grandes movilizaciones ciudadanas que fijan la agenda internacional. De esta manera se ha ido registrando «una brecha entre la idea de comunidad política que determina su propio futuro y la dinámica de la economía política contemporánea»<sup>1</sup> tal y como ha demostrado la crisis económica que ha marcado el final de la primera década del presente siglo. Las propias nociones de soberanía y territorialidad, básicas

---

<sup>1</sup> D. HELD, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 166.



en el modelo de estado westfaliano, están progresivamente perdiendo parte de su influencia habida cuenta que éstas no garantizan un control real de los gobiernos sobre las políticas a aplicar<sup>2</sup>.

La existencia de una multiplicidad de actores en las relaciones internacionales no es algo nuevo. Si bien no es éste el lugar para hacer una enumeración de los diferentes tipos de actores que existen sí puede hacerse una diferenciación clara. Más allá del diferente grado de responsabilidad de unos y otros, es posible diferenciar los actores públicos de los privados y comprobar que estos últimos han ido progresivamente aumentando su capacidad de influencia. No implica esto que la sociedad política, pública, haya perdido de forma absoluta el control y la autoridad en manos de la sociedad económica, privada<sup>3</sup>, pero sí que la dinámica en la que esto sucede está reconfigurando el poder en el ámbito internacional. Es en el ámbito público, centro emisor de normas, donde esta investigación centra su interés.

Los actores de la sociedad internacional encuadrados en el ámbito público son, claro está, los Estados pero también las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales (OII)<sup>4</sup>. Son ellos, indudablemente, los que han conformado la sociedad internacional, se coincida con los postulados, mayoritarios, que la consideran anárquica o con los que la estudian como estructura jerarquizada y piramidal. Sin embargo, la constatación realizada aquí de la progresiva pérdida de influencia de los Estados en la estructuración y normativización de las relaciones internacionales plantea la cuestión sobre el lugar en que han ido depositándose sus competencias y potestades. Estos interrogantes acompañan a otros tales como si aquéllas han sido transferidas directamente a las Organizaciones internacionales y por tanto continúan en el ámbito de las cuestiones públicas, o si bien, han sido adquiridas por los actores privados. De la misma manera, dada la reconfiguración que esta multiplicidad de actores supone, cabe preguntarse si existe una gobernanza internacional de los asuntos multinacionales y, de ser así, es necesario identificar quién y cómo la dirige. Dentro de una reflexión sobre la recolocación de los diferentes actores en la sociedad internacional contemporánea, la pregunta principal de esta obra es conocer cuál es el poder y la autoridad del otro actor público de las relaciones internacionales, las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales.

Las respuestas a todas estas preguntas variarán, lógicamente, en función de la perspectiva teórica con la que se aborden. Sin embargo, aceptada la premisa de la progresiva pérdida de influencia del Estado en los asuntos internacionales es preciso construir un esquema explicativo de la realidad social. Las tesis cosmopolitas, por ejemplo, subrayan que la interdependencia y la interconexión internacional desafían las capacidades del Estado moderno

---

<sup>2</sup> S. STRANGE, *La retirada del Estado*, Barcelona, Icaria, 2001, p. 23 y A. GUTIÉRREZ-SOLANA, «Diskurtso humanitarioa nazioarteko printzipio juridikoen interpretazioan», *Eleria*, núm. 23, 2013.

<sup>3</sup> Z. LAIDI y P. LAMY, «La gouvernance, ou comment donner sens a la mondialisation» en P. JACQUET, J. PISANI-FERRY y L. TUBIANA, *Gouvernance mondiale*, Paris, Documentation Française, 2002, p. 200.

<sup>4</sup> Dado que los grupos de acción difusa como el G-8 y el G-20 no han terminado de consolidarse y siguen siendo meros nodos de coordinación estatal no se les incorpora aún a este ámbito.

y, por tanto, que es precisa la creación de una suerte de gobierno mundial en analogía con los sistemas estatales para gestionar la nueva realidad. Para otros, la sola idea de un gobierno mundial es «invasiva e intervencionista»<sup>5</sup> si bien no ocultan que la realidad internacional obliga a coordinar acciones en marcos más o menos estables de cooperación. Este debate participa de una reflexión sobre cómo debe estructurarse a futuro el rol de las OII.

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

## II

Este trabajo revela el rol social de las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales y, por tanto, qué funciones tienen atribuidas y qué respeto merecen sus actividades y las normas que promulgan. Y es que, en definitiva, no puede olvidarse que las instituciones internacionales son las mayores creadoras de normas y obligaciones internacionales multilaterales, consolidando la definitiva transformación de la producción normativa en el ámbito del Derecho internacional. En un mundo multipolar, con actores poderosos tanto en el ámbito público como privado, con un cuerpo jurídico amplio que pretende regular gran parte de las actividades en la sociedad internacional, con el papel del Estado en permanente reconfiguración, es importante dilucidar la autoridad de la que gozan las Organizaciones internacionales. Autoridad que, en último término, estará condicionada por la legitimidad que ostenten.

Si, desde un punto de vista jurídico, no existe duda respecto al hecho de que las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales disponen de autoridad para elaborar normas en el ámbito internacional, obligatorias o no, la fuerza de estas normas y de la propia institución emisora es menos evidente. Esta obra tiene como objetivos genéricos la comprensión de la gobernanza internacional y la descripción del papel que juegan las OII, más concretamente, pretende conocer cuál es el grado de autoridad política con la que se manejan. Se parte de la premisa de que la autoridad necesita del reconocimiento de la legitimidad del emisor de normas para consolidarse.

---

<sup>5</sup> D. ZOLO, *Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de un gobierno mundial*, Barcelona, Paidós, 2000, p. 207.

En consecuencia, se estudia el proceso por el que una institución consolida su legitimidad, qué actores impulsan y otorgan esta legitimidad y cuál es el proceso analítico que debe seguirse para una comprobación empírica.

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

Así, el concepto de legitimidad, originalmente destinado a configurar la potestad del Estado para crear normas e imponerlas, se refiere en último término a la cualidad de una autoridad para ser reconocida como tal y, por tanto, implica una predisposición al cumplimiento de las normas que ésta emita<sup>6</sup>. Esta predisposición se fundamenta en la creencia de que la norma debe ser obedecida<sup>7</sup>. Evidentemente, y como se comprobará, esta predisposición y esta creencia son criterios subjetivos, fundados sobre cuestiones materiales pero condicionados por la percepción del actor legitimante sobre criterios ideales<sup>8</sup>, sus valores, expectativas y comprensión propia de la realidad.

La aproximación al estudio se construye sobre las premisas de la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales y, por tanto, se asume una cierta subjetividad por parte del investigador. Paralelamente, se utilizan las herramientas más importantes del Derecho internacional público dado que ambas disciplinas trabajan la cuestión. Las nociones teóricas y metodológicas que se proponen tienen como objetivo que, cualquier otro investigador/a, con los mismos datos y consideraciones teóricas, llegue a la misma conclusión.

La noción de legitimidad que se propone difiere de las nociones clásicas e implica un estudio de las razones que necesitan los actores que otorgan esa legitimidad para confirmarla, razón por la que se le ha denominado legitimidad social. Dado que las OII no ostentan, en general, capacidad imperativa para imponer sus decisiones o las normas que promulgan, su autoridad depende, en gran medida, de la percepción de legitimidad que estas ofrezcan a los destinatarios de su actividad. Estos destinatarios no son otros que, en primer lugar, los propios Estados miembros y, en segundo lugar, la ciudadanía representada por la sociedad civil global.

De esta forma, las OII se conciben como una comunidad política global en la que los Estados y la sociedad civil global comparten, por un lado, los principios, valores y objetivos de la misma, razón de su pertenencia a dicha comunidad; y, por otro lado, la consciencia de ser capaces, en su relación social y discursiva, de modificar las percepciones comunes sobre la realidad.

---

<sup>6</sup> S. BERNSTEIN, «Legitimacy in Intergovernment and Non-State Global Governance», *Review of International Political Economy*, 18 (1), 2011, p. 20.

<sup>7</sup> Vid. I. HURD, «Legitimacy and Authority in International Politics», *International Organization*, vol. 53, 1999, pp. 381; I. MIYAOKA, *Legitimacy in International Society. Japan's reaction to global wildlife preservation*, New York, Palgrave MacMillan, 2004.

<sup>8</sup> C. REUS-SMIT, «International Crises of Legitimacy», *International Politics*, núm. 44, 2007, pp. 162-163.

De esta manera, este trabajo presenta la noción de legitimidad social para el estudio de las OII. La legitimidad social es una característica no material de las instituciones internacionales con capacidad de impulsar el cumplimiento de las normas promulgadas, fundada en las percepciones subjetivas de los otros actores de la comunidad política sobre los tres criterios que describen el comportamiento de la OII: los valores morales, el principio de legalidad y la efectividad. Las percepciones sobre estos criterios de los actores legitimantes, Estados y sociedad civil, dibujan el grado de legitimidad social de una OII. El estudio de esta cualidad puede realizarse, como demuestra esta obra, mediante las técnicas de análisis de sus discursos.

### III

Brevemente se presenta aquí la estructura de *La legitimidad social de las Organizaciones internacionales*, dividida en dos partes bien diferenciadas: la primera, explora qué tipo de legitimidad es la que ostentan las OII que, como se ha dicho, se ha denominado legitimidad social. La segunda, el estudio de la legitimidad social de tres de las Organizaciones internacionales con mayor relevancia: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La primera parte, denominada *La noción de legitimidad para el estudio de las Organizaciones internacionales*, implica la presentación de esta nueva noción la legitimidad social. Tras un breve repaso a otras nociones provenientes de disciplinas conexas como las Ciencias Políticas o las Relaciones Internacionales se aborda la definición de esta nueva perspectiva.

En efecto, a lo largo de los capítulos que desarrollan esta parte, se constata la imposibilidad de la analogía con la legitimidad estatal o la propia del Derecho internacional y se estudian las principales aportaciones realizadas sobre las OII (capítulo I).

Este repaso de las diferentes nociones va configurando la noción de legitimidad social (capítulo II) que ofrece una perspectiva holística de la realidad y la vida social de una OII, así como del proceso de consolidación de su autoridad. Supone, en definitiva, una novedosa aproximación al estudiar el ámbito social alrededor de la institución internacional, la comunidad política existente en torno a ella. Dado que la legitimidad es una percepción subjetiva de los sujetos destinados a reconocer la autoridad de una institución, sólo identificando estos sujetos y estudiando su proceso de reflexión podrá dilucidarse la cuestión sobre el grado de legitimidad de un poder atípico como el de las Organizaciones internacionales. De esta forma, se estudia la legitimidad no como una noción externa al propio sujeto emisor de normas sino como una noción interna, hacia la comunidad social en la que «vive», buscando el proceso mediante el que se consolida dicha legitimidad.

Esta novedosa perspectiva se consolida con la formulación de la metodología (capítulo III) que permite, por un lado, poner a prueba la propia noción teórica y pretende, por otro lado, ofrecer a la comunidad científica nuevas

herramientas de estudio de la vida social y el poder de las Organizaciones internacionales.

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

Estas tres organizaciones, universales pero con muy diferente ámbito competencial y estructura interna, permiten comparar resultados para conocer el grado de legitimidad e indicar las primeras conclusiones respecto a la propia legitimidad de las instituciones estudiadas.

Las conclusiones de esta obra versan, en primer lugar, sobre los diferentes estudios de caso. De esta forma, y como se verá, se han dilucidado una serie de conclusiones provisionales de cada uno de los estudios de caso que, al realizar una comparativa, producen resultados relevantes para la noción de legitimidad social y para la comprensión de las OII estudiadas. Por último y a la vista de lo anterior, se dilucida la potencialidad de la profundización en el estudio de la legitimidad social de las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales.

**PRIMERA PARTE**  
**LA NOCIÓN DE LEGITIMIDAD SOCIAL**  
**PARA EL ESTUDIO DE LAS**  
**ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**  
**INTERGUBERNAMENTALES**

# CAPÍTULO I

## LA LEGITIMIDAD Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES

### 1. LA AUTORIDAD DE LAS OII Y LA NOCIÓN DE LEGITIMIDAD

#### 1.1. La autoridad de las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales

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

En efecto, las Organizaciones internacionales no son sujetos políticos como los Estados. No están sujetos a territorialidad concreta, sus competencias no están cerradas y chocan frecuentemente, además, con las estatales, no disponen de una noción legitimante en sí misma como la soberanía, no ostentan el monopolio de la fuerza y no tienen un cuerpo ciudadano propio que evalúe directamente sus acciones. Las Organizaciones internacionales, en cambio, son «unas asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídica distinta a la de sus miembros»<sup>1</sup>.

Se han constituido como actores particulares de la sociedad y también del Derecho internacional y esta particularidad, como no podía ser de otra

---

<sup>1</sup> M. DÍEZ DE VELASCO, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 14.ª ed., 2007, p. 43.

forma, afecta a su proceso de legitimación. Creadas por los Estados, su actividad normativa y simbólica se dirige especialmente a éstos. Sin embargo, incide también sobre la ciudadanía de los Estados miembros y, precisamente por esto, ésta se organiza para influir en la institución. La incorporación de la perspectiva ciudadana a los estudios de legitimidad es crucial para la noción de legitimidad social<sup>2</sup>.

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

Las OII, dentro del marco constitucional que configura su tratado constituyente, participan en la construcción del Derecho internacional en base a su autoridad y, de hecho, «se reconocen a las Organizaciones internacionales facultades normativas»<sup>3</sup>, unas veces hacia el interior de la organización y otras, hacia el exterior. En este segundo caso, pueden crear obligaciones internacionales para los Estados miembros e influir en la evolución del Derecho internacional. En este sentido, Sobrino Heredia subraya que ciertas OII tienen un poder normativo «que trasciende el ámbito interno de la organización y afecta a otros sujetos internacionales e, incluso, en algunos casos a los propios particulares»<sup>4</sup>.

Para Joyner, «las OII han emergido tras la II Guerra Mundial como la fuente preeminente de Derecho internacional» puesto que «modifican, crean e implementan normas legales internacionales»<sup>5</sup>. La labor de las OII como «legisladoras» no se circunscribe únicamente a la preparación de textos jurídicos vinculantes para sus miembros (actividad normativa también denominada función directa)<sup>6</sup>, que sirvan además para controlar la conducta de los actores internacionales. También hacen, revisan y codifican normas internacionales de forma utilitaria y pragmática (función normativa indirecta)<sup>7</sup>, porque son foros donde estas prácticas se enfrentan a menos dificultades que en las relaciones diplomáticas bilaterales. Las normas creadas por las OII están diseñadas para influir en la conducta de los Estados miembros, en función de sus derechos y deberes.

Joyner presenta tres tipos de normas creadas por Organizaciones internacionales. Por un lado, considera las OII como fuentes de normas constitucionales o regulatorias. Bajo este prisma, las Cartas o Estatutos fundacionales serían cuerpos jurídicos equivalentes a las constituciones nacionales. Ofrecen la estructura normativa en base a la cual se ejercerá el poder del organismo multilateral y de sus Estados miembros. La Carta, como instru-

<sup>2</sup> Que se desarrolla en el capítulo II de esta obra.

<sup>3</sup> J. A. PASTOR RIDRUEJO, *Cursos de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2008, p. 679.

<sup>4</sup> J. M. SOBRINO HEREDIA, «Los medios jurídicos de acción: el derecho de las organizaciones internacionales», en M. DÍEZ DE VELASCO, *Las organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007, p. 138.

<sup>5</sup> C. C. JOYNER, *International Law in the 21st Century*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2005, p. 86.

<sup>6</sup> O. CASANOVAS y A. J. RODRIGO, *Compendio de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 2012, p. 112.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 111.



mento de Derecho internacional, articula principios y normas para regular el comportamiento de los estados miembros. Su función clave es la capacidad para generar nuevos principios legales y agencias funcionales que, a su vez, generarán nuevas aportaciones jurídicas. De esta forma, por ejemplo, otorga su autoridad a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), cuyas sentencias son obligatorias para los gobiernos y que, a su vez, clarifica las normas y el papel del Derecho internacional en las relaciones entre Estados<sup>8</sup>. Como ejemplo de la autoridad de la CIJ baste recordar que en el asunto que enfrentaba a Nicaragua con Estados Unidos *sobre las actividades militares y paramilitares en y en contra de Nicaragua*, Estados Unidos tuvo que aceptar, y pese a su oposición expresa, que la Corte se considerase competente<sup>9</sup> en base al propio estatuto del tribunal emanado del poder de la Organización internacional a la que está ligada, las Naciones Unidas. En resumen, los principios y objetivos de los tratados constitutivos suponen la codificación de construcciones normativas en principios legales aplicables a los comportamientos interestatales<sup>10</sup>. Sin embargo, el punto crítico de este ordenamiento estriba en que depende de la voluntad política de los Estados el atender e implementar estos principios al no existir, en general, fuerza coercitiva que garantice el cumplimiento.

El segundo tipo, y tal vez el más evidente, de fuente creadora de normas internacionales por las OII son las normas prescriptivas. Se entiende que estas normas deben ser seguidas y su infracción no supone sólo una ofensa a la OII de la que emanó la norma sino que se interpreta como un desplante a la sociedad internacional como un todo<sup>11</sup>. Estas normas en algunos casos pueden acompañarse de sanciones. Sobrino Heredia describe estos actos como «decisiones», actos de naturaleza legislativa o cuasilegislativa, con un grado cierto de fuerza obligatoria en función del sistema de la OII para adoptar acuerdos. Divide tales resoluciones entre aquellas que tienen un carácter individual y aquellas otras con carácter general en función del destinatario y entre las decisiones de resultado o de comportamiento. Con menos valor impositivo estarían las recomendaciones, entendidas como invitaciones por parte de un órgano de una OII a tener, o no tener, un determinado comportamiento y cuya obligatoriedad depende de la aceptación por parte del Estado<sup>12</sup>.

En tercer lugar, existiría otra forma de creación de normas por parte de las OII, y se funda en su función como fuente de derecho interno<sup>13</sup>. Así, gestionan o supervisan la gestión de asuntos internacionales, regulando las operaciones de las OII, las formas procedimentales de funcionamiento interno y las decisiones judiciales relevantes<sup>14</sup>. Esta competencia normativa interna<sup>15</sup>

---

<sup>8</sup> C. C. JOYNER, *op. cit.*, pp. 87-89.

<sup>9</sup> CIJ Sentencia de 26 de noviembre de 1984. Asunto relativo a las *actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua contra los Estados Unidos de América)* (competencia y admisibilidad), y O. CASANOVAS y A. J. RODRIGO, *Casos y Textos de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 2005, p. 8.

<sup>10</sup> C. C. JOYNER, *op. cit.*, p. 104.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>12</sup> J. M. SOBRINO HEREDIA, *op. cit.*, pp. 139-140.

<sup>13</sup> O. CASANOVAS y A. J. RODRIGO, *Compendio...*, *op. cit.*, pp. 190-191.

<sup>14</sup> C. C. JOYNER, *op. cit.*, p. 87.

<sup>15</sup> J. M. SOBRINO HEREDIA, *op. cit.*, p. 136.

de las OII supone, en realidad, un tipo particular de Derecho internacional puesto que afecta y obliga a los Estados en sus modos de funcionamiento en el ámbito interno de la institución, tiene fuerza obligatoria e incluso, en algunos casos, tribunales internos que evalúan el cumplimiento del mismo sin estar estructurados con una función externa a la propia organización. Para Sobrino Heredia, los destinatarios del derecho interno son principalmente las propias OII y los Estados miembros aunque también determinados individuos afectados directamente por la institución (funcionario, cargos, etc.) así como personas físicas y jurídicas. La actividad normativa interna de las OII es muy importante y «puede manifestarse por medios de actos que no son, en principio jurídicamente vinculantes, o bien a través de actos jurídicos obligatorios»<sup>16</sup>.

Además de los tres tipos de normas que emanan de las OII y que demuestran la autoridad de éstas es fundamental subrayar el papel de referente moral y estratégico que estas instituciones tienen, y lo que esto supone como refuerzo a sus capacidades impositivas estrictamente legales. De esta forma, incluso aquellas disposiciones de una OII que no tienen un claro desarrollo imperativo y que, por tanto, puede verse reducido a mera declaración de intenciones, pueden ver paliada su reducida fuerza obligatoria por el empuje social de una medida aprobada mayoritariamente<sup>17</sup>. De la misma manera, es preciso señalar que la actividad de las OII, y la aprobación de decisiones o recomendaciones son una fuente indispensable de formación de normas consuetudinarias de Derecho Internacional<sup>18</sup>. Incluso el desarrollo de una de las funciones principales de una OII como es la supervisión del cumplimiento de sus normas (vinculantes o no) suponen un nuevo ámbito de ejercicio de autoridad puesto que, aunque a menudo estos procedimientos no derivan en sanción<sup>19</sup>, la simple elaboración de un informe denunciando el incumplimiento implica cuestionamiento público a la postura oficial del Estado incumplidor.

Subrayada así la enorme capacidad jurídica de las Organizaciones internacionales y, en principio, su correlativa autoridad normativa con respecto a otros actores y sujetos internacionales, es el momento de conocer cómo analizar qué grado de legitimidad se infiere de esta acción normativa de las instituciones internacionales al margen de presupuestos limitados exclusivamente positivistas.

Como se verá a continuación, esto no es posible si se trabaja con acepciones clásicas referidas a la legitimidad. En efecto, las diferentes disciplinas que han tratado la cuestión no se han centrado, en general, en las particularidades de las Organizaciones internacionales y las definiciones de legitimidad que utilizan, muy útiles y facilitadoras de su comprensión, no se ajustan a las necesidades de este estudio.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 139.

<sup>18</sup> J. A. PASTOR RIDRUEJO, *op. cit.*, p. 149.

<sup>19</sup> N. BLOKKER y S. MULLER, «Towards more effective supervision by International Organizations. A General Introduction», en N. BLOKKER y S. MULLER (eds.), *Towards more effective supervision by International Organizations*, Norwell, Nijhoff Publishers, 1994, p. 2.