

LA DOCTRINA LATINOAMERICANA ACERCA DE LA
NATURALEZA JURIDICA DE LA CARTA DE DERECHOS
Y DEBERES ECONÓMICOS DE LOS ESTADOS
DE 12 DE DICIEMBRE DE 1974*

Manuel BECERRA RAMÍREZ

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (en adelante "la Carta") es, junto con la Declaración acerca del Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y el Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), la base jurídica para la consecución de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Como sabemos, la Carta tiene su origen en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante AG de la ONU) emitida en la XXIX sesión. Por tal motivo los diferentes puntos de vista emitidos por los internacionalistas acerca de la Naturaleza jurídica de las Resoluciones de la Asamblea se refieren también a la Carta.

El tema de la naturaleza jurídica de las Resoluciones de la AG de la ONU y en consecuencia, de la Carta, en forma amplia se discute por los representantes latinoamericanos. Esto es entendible si tomamos en cuenta su interés en el establecimiento del NOEI y también la gran cantidad de votos emitidos en la AG de la ONU en relación con esta cuestión.

Pero entrando al análisis de la doctrina, vemos que el conocido jurista mexicano, César Sepúlveda, observa demasiada pasión en la discusión relativa al valor jurídico de las resoluciones de la AG de la ONU.²

* El presente artículo es una versión al español, del artículo elaborado en la Cátedra de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad Estatal de Moscú, en el que se cuenta con la valiosa colaboración del internacionalista soviético Roman A. Kalodkin. Dicho artículo fue publicado por la misma Universidad en su revista jurídica denominada "Vesnik", en este mismo año.

¹ La expresión "naturaleza jurídica de las resoluciones de la AG de la ONU" se utiliza en la literatura de Derecho Internacional, sin embargo esto de ninguna manera decide sobre la cuestión de si las resoluciones tienen carácter jurídico obligatorio.

² Sepúlveda, César. "El nuevo orden jurídico internacional: sus fundamentos y su viabilidad". UNAM, 1980, p. 93.

Sepúlveda reconoce que en la Conferencia de San Francisco no se aceptó la tendencia que propugnaba conceder autoridad legislativa a la AG, pero considera que las condiciones de la Comunidad Internacional han cambiado desde la expedición del Estatuto de la ONU a la fecha, ante ese cambio ahora se admite que el debate de la AG puede contribuir a la formación de normas generales de derecho. Esto sucede, según Sepúlveda, en virtud de la insuficiencia y lentitud de las fuentes tradicionales de creación de Derecho Internacional.³

Al referirse concretamente a la Carta, el jurista mexicano la califica de instrumento "heterogéneo y complejo".⁴ La Carta goza de estas características por su contenido variado. Sepúlveda considera también⁵ que su contenido no es totalmente nuevo, puesto que está formado de disposiciones nuevas y viejas, por principios tomados directamente de la Carta de las Naciones Unidas, de la Carta de la OEA y normas consuetudinarias que pueden estar expresadas en forma "sugestiva y novedosa". La Carta también codifica reglas contenidas en otras resoluciones de las Naciones Unidas, también preceptos conocidos pero enunciados de una manera novedosa. Existen en la Carta también preceptos nuevos que responden a la necesidad de regir materias novedosas, que han surgido sólo últimamente.

De acuerdo con lo expresado, el profesor mexicano continúa diciendo, la naturaleza jurídica de ese contenido también es diversa, así se encuentran en la Carta:

1. Recomendaciones e instancias a los órganos internacionales y los Estados, a esto se refieren los artículos 8, 9, 13, 17, 20, 21, 22, 23 y 31.

Estas recomendaciones propenden a convertirse en normas por un proceso de evolución natural.

2. La carta hace proposiciones de lege ferenda, por ejemplo el artículo 29 y 30.

Por último, Sepúlveda subraya el significado de la Carta:

1. Constituye un repertorio de principios y de reglas de las cuales se puede echar mano para incluirlas en tratados bilaterales más específicos y concretos.

2. Es un poderoso instrumento de negociación que puede oficiar como un punto de equilibrio político y jurídico entre el grupo de países industrializados y las naciones en desarrollo.

3. Es un agente dinámico de comportamiento y de cambio.⁶

De esta manera, el profesor Sepúlveda se queda en el análisis del contenido de la Carta sin pronunciarse sobre la validez jurídica de la misma en su totalidad.

Por otra parte, el profesor de la Universidad Central de Venezuela,

³ *Idem*, pp. 85-102.

⁴ Sepúlveda, César, "Derecho Internacional", Edit. Porrúa, México, 1981, p. 667.

⁵ *Idem*, pp. 451-454.

⁶ *Ibidem*.

Tomás Polanco Alcántara, se niega a considerar a la Carta como una simple resolución entre las tantas adoptadas por la AG de la ONU. Él va más allá al considerar a la Carta como un documento fundamental para la elaboración de un derecho de los países en desarrollo.⁷

En contradicción con esto, Polanco Alcántara considera que las normas de la Carta tienen un carácter "ético jurídico". "Sostener que una resolución adoptada por ciento veinte países es una simple recomendación de carácter moral por el hecho de que seis Estados se negaron a votar, resulta incomprensible e inaceptable".⁸

Polanco Alcántara argumenta que los aspectos jurídicos de la Carta son diferentes a los de los una mera resolución de la AG, y pone como ejemplo para apoyar su afirmación, la nacionalización de la industria del petróleo acordada por Venezuela basándose en los derechos concedidos por la Carta.⁹

El jurista Oswaldo de Rivera que cultiva la teoría de la existencia de un Nuevo Derecho Internacional para el Desarrollo, considera que la Carta y otras resoluciones de la AG de la ONU son su fuente.

Este internacionalista, además considera que la Carta es "una variada gama de principios de política económica que indudablemente en el futuro reforzarán aún más la creación de nuevas normas de derecho internacional para el desarrollo".¹⁰

Gran interés tiene la investigación del conocido diplomático mexicano, gran especialista del Derecho Internacional, Jorge Castañeda. Sus trabajos tales como "El valor jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas", "La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados desde el punto de vista del Derecho Internacional" y su participación en la obra colectiva "Derecho Económico Internacional",¹¹ han hecho escuela entre los tratadistas mexicanos.

Castañeda afirma que desde su origen la Carta fue pensada como un instrumento obligatorio, desde su proposición por parte del Presidente Echeverría. Más tarde en la Resolución 45 (III) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, de fecha 18 de mayo de 1972, que creó el grupo de trabajo para elaborar la

⁷ Polanco Alcántara, T. "La obligatoriedad y validez de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en Derecho Económico Internacional". FCE, México, 1976. pp. 125-126.

⁸ *Idem*, pp. 131-132.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ De Rivero, O. Nuevo Orden Económico y Derecho Internacional para el Desarrollo. Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, México, 1978. p. 25.

¹¹ Castañeda, Jorge. Legal Effects of the United Nations General Assambly Resolutions, IV-V-L, 1979. Castañeda, Jorge. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados desde el punto de vista del Derecho Internacional, en Justicia Económica Internacional, FCE, México, 1976.

Carta dice en uno de los párrafos considerativos: "Tomando nota que se acentúa hoy en la comunidad internacional la urgente necesidad de establecer normas obligatorias que rijan en forma sistemática y universal las relaciones económicas entre los Estados".¹²

Sin embargo él reconoce que la AG decidió incorporar la Carta en una declaración que es uno de los tipos de resolución que adopta la AG, y que estas resoluciones no tienen por sí mismas carácter obligatorio, pero considera que el valor jurídico de las declaraciones solemnes de la AG depende en gran parte del contenido de las mismas: "la significación jurídica de la Carta depende en primer término de su contenido".

El internacionalista supone que del contenido de la Carta es heterogéneo desde varios puntos de vista: Primero por las materias tan dispares que tratan sus artículos: resguardo de la soberanía estatal, comercio, derecho del mar, asistencia financiera, etcétera.

"Segundo por la diversa naturaleza de sus varias disposiciones frente al Derecho Internacional, algunas expresan reglas consuetudinarias o principios generales de Derecho universalmente aceptadas como el artículo 1 (el derecho de cada Estado de elegir el régimen político, económico y social de su elección), o el artículo 32 (prohibición de la coacción), otras como las del artículo 2 (principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, nacionalización, indemnización, reglamentación de la inversión extranjera y regulación de las actividades de empresas transnacionales).

"Tercera, las disposiciones de la Carta son diferentes según su grado de imperatividad, si se quiere, según el cumplimiento que demandan del destinatario. Algunas están formuladas como verdaderas obligaciones y derechos; otras enuncian un deber general de cooperación, sin indicarse los medios para lograr el cumplimiento de ese deber, varias son más precisas a este respecto, en algunos casos, se enuncian típicas obligaciones imperfectas e inclusive, en otras disposiciones, su redacción misma indica que se trata de recomendaciones *strictu sensu*.

"Cuarto, los destinatarios de las disposiciones son diferentes. Algunas están dirigidas a todos los estados, otras, exclusivamente a los estados desarrollados, varias regulan las relaciones entre estados desarrollados de economía de mercados y estados socialistas; otras más se refieren sólo a las relaciones entre estados en desarrollo y una (en el artículo 20) alude al incremento del comercio entre estados en desarrollo y países socialistas.¹³

Todo este razonamiento, aparte de la situación de que no todos los artículos de la Carta fueron aceptados por unanimidad, hacen llegar

¹² Castañeda, Jorge. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. *op. cit.* p. 279.

¹³ *Idem.* pp. 87-89.

a Castañeda a la siguiente conclusión: "es imposible llegar a una conclusión general pertinente, sobre el valor jurídico de la Carta en su conjunto. Lo único posible es emitir juicios sobre la significación jurídica de sus distintas disposiciones particulares".¹⁴

De esta manera Castañeda considera totalmente posible que la AG de la ONU dicte resoluciones obligatorias, pero por supuesto esto depende del contenido de las mismas resoluciones.

Uno de los más grandes juristas latinoamericanos, Eduardo Jiménez de Arechaga, piensa que la afirmación de que las resoluciones de la AG de la ONU son nuevas e independientes fuentes de Derecho Internacional, "no va de acuerdo ni con el estatuto de la ONU, ni con el estatuto de la Corte Internacional de Justicia". "De acuerdo con el estatuto de la ONU, escribe el autor, las resoluciones de la Asamblea General tienen carácter recomendatorio para los Estados.¹⁵ Sin embargo, Arechaga encuentra diferencias entre las resoluciones de la Asamblea General y destaca entre ellas a las declaraciones. Dentro de las declaraciones, él considera, se forman normas jurídicas y principios que regulan la conducta de los Estados. Estas declaraciones, según su punto de vista, "pueden ser fuentes de derecho internacional, tal como sucede previo reconocimiento general, en las conferencias sobre codificación y en el proceso de desarrollo continuo del Derecho Internacional".¹⁶ Junto con esto, indica Arechaga, "esta misma resolución de la AG de la ONU, puede contener al mismo tiempo una situación de carácter declarativo que reproduce normas ya existentes, disposiciones que concretan o precisan normas jurídicas, las cuales se encuentran todavía en *statu nascendi*, y también situaciones de carácter programativo que tienen la finalidad inicial de crear nuevas normas".¹⁷ La Carta de este tipo de resoluciones. "La correcta solución a la discusión sobre los diferentes puntos de vista acerca de la Carta, fue lograda, considera el autor, gracias a la correcta interpretación de la naturaleza jurídica de los elementos contenidos en diferentes artículos de la Carta".¹⁸

Más adelante, Arechaga hace una muy interesante observación: "La Carta... encuentra sólido fundamento en las disposiciones contenidas en los artículos 55 y 56 del Estatuto de la ONU, en los cuales se determina la obligación de los Estados miembros "de tomar medidas conjunta o separadamente en cooperación con la organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55. Las resoluciones de la AG, continúa el autor, en las cuales se concretan las disposiciones generales del artículo 55 del Estatuto de la ONU,

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ E. J. De Arechaga. *Sovremennoe meshdunarodnoe pravo.* M. 1983. p. 50.

¹⁶ *Idem.* p. 51.

¹⁷ *Ibidem.* p. 55.

¹⁸ *Ibidem.*

referentes a la autodeterminación de los pueblos, derechos del hombre, cooperación en el campo económico y social, tienen significativamente más fuerza jurídica que las resoluciones sobre otras cuestiones, como por ejemplo las relativas al apoyo de la paz y seguridad. El caso es que las obligaciones recaídas en los Estados de acuerdo con el artículo 56 del Estatuto de la ONU, sobreentienden, como mínimo, el acuerdo de no realizar, en su esfera particular, acciones contrarias a las recomendaciones de la AG.¹⁹

En la obra del autor mexicano Roberto Ríos Ferrer, "Exégesis de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados", que sigue la concepción de Castañeda, se agrega que no todas las resoluciones de la Asamblea General tienen carácter material legislativo, para que eso suceda se requiere:

1. Que defina principios generales y no se refiera a situaciones concretas.
2. Que sea el reflejo de una negociación, aunque no necesariamente refleje el consenso.
3. Que en cuerpo mismo de su texto se exprese claramente la intención de darle un carácter jurídico.
4. Que se logre una votación masiva.

Desde el punto de vista de Ríos Ferrer, todas estas condiciones se reunieron en el caso de la Carta.²⁰

El análisis de la doctrina latinoamericana de derecho internacional acerca de la naturaleza jurídica de la Carta muestra que a pesar de las diferentes posiciones y valuaciones sobre la misma, para la mayoría de los internacionalistas de esta región, la tendencia predominante es dotar a la Carta en su totalidad o en determinadas partes, de fuerza jurídica obligatoria, o sea, de hecho darle a la Carta carácter de fuente de Derecho Internacional.

La Carta es en esencia de origen latinoamericano y teniendo en cuenta su carácter justo y progresista, muchos autores (Polanco Alcántara, Ríos Ferrer, Orwaldo de Rivero) exigen el reconocimiento total de su carácter jurídico y la obligatoriedad general de esta resolución de la AG de la ONU.

También es necesario destacar que los más conocidos internacionalistas de América Latina (Sepúlveda, Castañeda y de Arechaga) son mucho más cuidadosos y como se ve, más precisos en sus comentarios sobre la Carta. Su posición, de acuerdo a la cual este documento tiene en general carácter de recomendación, y que la determinación de la naturaleza jurídica de sus disposiciones particulares exigen un análisis diferente, en determinado grado concuerda con los puntos de vista de los internacionalistas soviéticos.

¹⁹ *Ibidem*, p. 58.

²⁰ Ríos Ferrer y otros. *Exégesis de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*. Edit. Porrúa, México, 1976.

La teoría soviética considera que la solución correcta al problema de la naturaleza de las resoluciones-recomendaciones de las organizaciones internacionales pueden encontrarse sólo en la base de la teoría del acuerdo de voluntades de los estados.²¹ Precisamente el acuerdo de voluntades de los estados se realiza conforme al proceso de expedición de las resoluciones de los organismos internacionales, los estados miembros expresan su voluntad en base al estatuto de la organización.

El estatuto de la ONU, en ninguna de sus partes habla sobre la obligatoriedad de las resoluciones de la AG de la ONU. Exceptuando las resoluciones sobre cuestiones internas, todas las demás tienen un carácter recomendatorio; hablamos, por supuesto, de la legalidad de las resoluciones,²² independientemente de los votos a favor o en contra y del contenido de sus situaciones particulares.

Como señala G. I. Turkin, las resoluciones-recomendaciones son el resultado de los acuerdos de voluntades de los Estados y contienen reglas de conducta convocando a los Estados-miembros a acatar estas resoluciones en la práctica. El autor subraya que esto no convierte a las resoluciones-recomendaciones en obligaciones jurídicas. "Junto con esto... de acuerdo con su punto de vista... determinado elemento de obligatoriedad jurídica se encuentra en las resoluciones-recomendaciones de las organizaciones internacionales, y ese elemento se define por las disposiciones del estatuto de la concreta organización internacional. Naturalmente, las organizaciones internacionales se crean para el desarrollo en determinados campos entre los Estados, y éstos tienen la obligación de actuar en forma correspondiente. Las resoluciones-recomendaciones se consideran como un medio de desarrollo de la cooperación y consecución de la total organización internacional y por eso la ignorancia permanente de estas resoluciones-recomendaciones, por parte de uno o varios Estados-miembros de la organización se consideraría una violación del estatuto de esta organización."²³

De esta manera, el dotar a las resoluciones de la AG de la ONU de fuerza obligatoria como lo pretenden los autores latinoamericanos, contradice el estatuto de la ONU y los objetivos del acuerdo de voluntades de los Estados en la ONU. En lo que respecta a la Carta, en cuanto a que ella es el producto de una resolución de la AG de la ONU, a ella se extienden todas las características de dichas resoluciones.

²¹ Tunkin, G. I. *Pravo y sila v meshdunarodnou sisteme*. M., 1983. p. 64.

²² Ver Malinin S. A. o *criteriiax pravomenosti resoliutzi Generalndi Assamblei OON* M. 1965.

²³ Tunkin G. I. *op. cit.* pp. 64-65.

Además, acerca de la crítica sobre las diferentes concepciones de la naturaleza jurídica de las resoluciones de la AG ver: Tunkin G. I. *International Law in the International System*. RFC, 1978 v. 147. pp. 62-71.