

## 9.5. Para una panorámica del nuevo orden económico internacional

VÍCTOR ALVAREZ DE LA TORRE

Profesor de Derecho Internacional en la  
Escuela Libre de Derecho.

SUMARIO: 9.5.1 Introducción. 9.5.2. Cambios en la Política Mexicana. De la pasividad internacionalista a una diplomacia activa. 9.5.3. Trayectoria en la regulación de las relaciones económicas internacionales a partir de la Carta de la ONU. 9.5.4. Surgimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. 9.5.5. Calificación Jurídica de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. 9.5.6. Observaciones finales.

### 9.5.1. INTRODUCCION

La mayor amenaza para la supervivencia de los pueblos ha sido siempre la destrucción. Los estados se caracterizan por la detentación en grados varios, de la capacidad de hacer daño o destruirse entre ellos. Se usa este poder en conflictos de rivalidad, produciendo destrucción, sumisión y degradación de sus víctimas.

La Carta de la ONU constituye el marco normativo universal cuyo objeto es mantener un orden que contenga los instintos bélicos de los estados. En consecuencia fija los principios que proscriben el uso de la fuerza cuando ésta amenace la paz y seguridad internacionales. La circunstancia real coadyuvante para ese fin ha radicado en el equilibrio de poder entre las superpotencias.

No obstante, hoy presenciamos factores amenazantes del *statu quo* del orden internacional: la carrera armamentista nuclear, el incremento de las guerrillas, el sabotaje y la brecha entre los países ricos y pobres. En el contexto del predominio económico, se observa inclusive el uso cada vez mayor del poder económico y político para lograr objetivos de carácter económico y de seguridad nacional, cuya prohibición normativa es aún embrionaria. Las ofensivas económicas de EUA en 1971 y la del petróleo árabe en 1973 son los ejemplos más connotados de la década.

Es notoria la creciente importancia de los problemas económicos en el contexto general. La Familia de las Naciones se ve acrecentada por un número sustancial de nuevos estados, la gran mayoría subdesarrollados. Padecen problemas de crecimiento demográfico, desigualdad en el ingreso, desempleo, endeudamiento, crisis interna y enarbolan la ley de la nece-

sidad como justificante para exigir la cooperación de los privilegiados. Los Gobiernos de estos estados saben que no pueden ignorar estas dificultades más que a riesgo de su propia supervivencia.

En este contexto, y ante el atestiguamiento de una falta de norma y orden legal internacional, buscan la regulación de las relaciones económicas internacionales. Resaltando factores de carácter político y económico, buscan el establecimiento de un nuevo orden económico internacional (NOEI). Así lo expresa Luis Echeverría Álvarez, entonces Presidente de México, en su discurso en la III UNCTAD: "...Debemos fortalecer los precarios fundamentos legales de la economía internacional. No es posible un orden justo y un mundo estable, en tanto no se creen obligaciones y derechos que protejan a los estados débiles. Desprendamos la cooperación económica del ámbito de la buena voluntad para cristalizarla en el campo del derecho".

Es tarea de este trabajo presentar en una panorámica la disposición real y jurídica de ese NOEI, así como también una breve evaluación de su legalidad y consecuencias para la comunidad internacional.

#### 9.5.2. CAMBIOS EN LA POLITICA EXTERIOR MEXICANA. DE LA PASIVIDAD INTERNACIONALISTA A UNA DIPLOMACIA ACTIVA

La última conflagración mundial produjo una bipolarización en el poder fundado en la fuerza militar: surgen los EUA y la URSS como superpotencias. Por el Acuerdo de Yalta (1948) se dividen el mundo en dos esferas de intereses e influencia y cada país renuncia a intervenir en la esfera de la otra superpotencia.

En nuestro continente los países latinoamericanos se ven comprendidos bajo la férula de los EUA y, convertidos en sus fieles aliados, apoyan en su mayoría la política anticomunista de ese país. México no es ajeno a la hegemonía norteamericana. Sin embargo, en algunos casos y dentro de la comprometida OEA, marca la excepción contrastante a sus designios. Esta singular actitud mexicana, calificada como de "independencia relativa",<sup>1</sup> se patentiza en su no intervención y autodeterminación en el caso de Cuba y su resistencia a condenar el gobierno guatemalteco de Arbenz en 1954.<sup>2</sup>

En plan general, México se mantiene básicamente desinteresado y al

<sup>1</sup> OJEDA, *Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México (1976), p. 43. Ver en general SEARA VÁZQUEZ M., *La Política Exterior de México*, México (1969) y Revista Foro Internacional, No. 69, Vol. XVIII No. 1 Julio-Septiembre, 1977.

<sup>2</sup> Ver OJEDA, op. cit., pp. 41 et. seq.

margen de la problemática internacional, debido a que, como afirma Castañeda, México se caracteriza por un acentuado nacionalismo iniciado desde 1910, que hace que nuestra política sea primordialmente introspectiva.<sup>3</sup>

Pero, claro, los cambios de gobierno en nuestro país son impredecibles en cuanto a consecuencias: al tomar posesión de su cargo, el Presidente Luis Echeverría soslaya que será un continuador ortodoxo de su predecesor en materia internacional, es decir, que se dedicará fundamentalmente a la atención de problemas internos, dando poca importancia a los internacionales. Esta situación no dura. Se enfrenta a una motivación para revisar significativamente su política exterior, ante la crisis de la estrategia de desarrollo económico del país, la situación política interior y los cambios ocurridos a nivel internacional.<sup>4</sup>

En primer lugar, el modelo de industrialización puesto en práctica desde fines de la 2a. Guerra Mundial, basado en una sustitución de importaciones de productos duraderos de consumo, tendiente a una búsqueda de aumento en el ingreso, refleja su obsolescencia proteccionista. Esto, aunado a un creciente desempleo —consecuencia de una lasitud en la generación de trabajo, explosión demográfica y un desmesurado endeudamiento externo— demanda soluciones inmediatas.

Políticamente existe desconcierto y pérdida de credibilidad en el Gobierno. Ya en las elecciones presidenciales se advierte un descontento por parte de las clases medias, que hacen eco de las protestas propias y del movimiento “estudiantil” de 1968.

Los cambios en el orden internacional se presencian fundamentalmente en la sustitución de la guerra fría por una distensión Este-Oeste y en lo económico suceden fenómenos de trascendencia como la amenaza a la hegemonía norteamericana por Japón y Europa Occidental. Por otro lado, se reconoce a la inflación como principal inquietud económica en los países desarrollados, suscitada por crisis en los energéticos, alimentos, materias primas, monetaria y de empleo.

Junto a estos problemas y en forma cada vez más creciente, se hace patente la intervención de los gobiernos en las actividades económicas de los países, sobre todo en el comercio, donde existe incluso un apoyo velado a las empresas transnacionales y los carteles internacionales.

En nuestra relación con EUA se evidencia la finiquitación de la relación especial mantenida, ostensible sobre todo en agosto de 1971, cuando EUA impone unilateralmente una sobretasa impositiva a las importaciones.

Ante todos estos factores, sobreviene pues una revisión de la política

<sup>3</sup> *México y el Orden Internacional*, El Colegio de México (1956), p. 14.

<sup>4</sup> OJEDA, op. cit., p. 154.

exterior mexicana, que deviene en su politización y en la derrama y conjugación de los problemas del orden interno en la nueva política exterior, que además la justifique.

De ese modo, y ante la apertura democrática que se busca internamente en el país, tratando de granjearse a los grupos disidentes de izquierda, se enarbola en lo externo un pluralismo ideológico. Así lo reitera Luis Echeverría en su discurso ante las Naciones Unidas el 5 de octubre de 1971. Igual fija y negocia con Rusia y China que firma convenios comerciales con los países socialistas y la CEE, tendiente a mostrar el interés de México por reducir la dependencia hacia EUA. Para lograrlo, Luis Echeverría usa como medio la diplomacia personal, que tiene como punto primordial de partida la solidarización que despliega para con el régimen de Allende en Chile. Deja de ser incluso declarativa del multilateralismo ideológico, para convertirse en efectiva: México le concede una línea de crédito que le permita soportar su escasez de petróleo y trigo, a pesar de que nuestro país acababa de perder su autosuficiencia en estos renglones.<sup>5</sup> Su diplomacia culmina con la propuesta que hace en Santiago de Chile en la III UNCTAD (1972), donde en su interlocución propugna por la elaboración de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que establezca normas reguladoras de las relaciones económicas internacionales.<sup>6</sup>

Sin embargo, esta nueva conciencia internacionalista acusa defectos de vulnerabilidad y falta de control. A pesar de promover la soberanía plena, su política declarativa se muestra indefensa ante sucesos como el boicót ju-  
dio americano al turismo en el año de 1975.<sup>7</sup>

### 9.5.3. TRAYECTORIA EN LA REGULACION DE LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES A PARTIR DE LA CARTA DE LA ONU

Más que por el tradicional establecimiento de normas por consenso bilateral, su desarrollo legislativo ha tenido importancia a través de organismos internacionales.<sup>8</sup> Estas resoluciones tomadas a nivel multilateral

<sup>5</sup> Id., p. 183.

<sup>6</sup> Ver discurso en *México en la UNCTAD*, Cuaderno de documentación No. 3, Sría. de la Presidencia. Para una bibliografía en general sobre la Carta, ver SERRATO, M., XVIII-2 Foro Internacional (1977), p. 373.

<sup>7</sup> OJEDA, p. cit., pp. 197-8.

<sup>8</sup> JENKS, W., *The Common Law of Mankind* (1958), pp. 175, 182-190. METZGER, S. D., *Development of rules relating to international trade*, 58 American Society of International Law, pp. 28-33.

se caracterizan no sólo por ser jurídicas sino políticas, económicas y sociales.

Tenemos así la Carta de las Naciones Unidas, fuente incontestable de disposiciones de naturaleza económica y social, que en su preámbulo señala que los pueblos de las naciones se declaran resueltos "a crear condiciones bajo las cuales pueda mantenerse la justicia" y "a promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad". Su Art. 1 (3) insta como propósito y principio de las Naciones Unidas a realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico; y, asigna como tarea importante a la Asamblea General (en adelante, la AGNU), el fomento de la cooperación internacional en materia económica (Art. 13 (1) b). Los Arts. 55-60 constituyen la parte sustantiva de las obligaciones y derechos para la cooperación económica y social en el orden internacional. La institución con delegación de atender los asuntos económicos es el ECOSOC (capítulo X de la Carta de la ONU). Meses después de establecida la ONU, surge el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento, instituciones que toman a su cargo la reducción del desequilibrio en la balanza de pagos de los países y la reconstrucción de los países dañados por la guerra.

Más tarde, en 1948, se promulga la Carta de La Habana donde se asienta la aspiración de fijar principios y normas reguladoras para el comercio mundial y se enuncia la creación de la Organización Internacional del Comercio. Sin embargo, y mientras se negociaba esta Carta, algunos de los principales estados acordaron la creación de un tratado multilateral de comercio, incorporando algunas de las cláusulas de política comercial ya esbozadas en la Carta de La Habana. Se le denomina GATT y surge como el único instrumento regulador del comercio mundial y, por ende, sostén jurídico para las relaciones económicas internacionales, fincado fundamentalmente en el tratamiento de la nación más favorecida y los principios de reciprocidad, igualdad jurídica y la no discriminación.

Más adelante, en 1961, la AGNU proclama en su resolución 1710 a los años sesenta como "el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo", y demandando de los estados y sus pueblos la intensificación de sus esfuerzos para acelerar el progreso hacia el crecimiento de la economía de los países y su mejoramiento social. Desde este momento comienza la politización a nivel multilateral de los problemas de los países en desarrollo. En 1962 la AGNU adopta una declaración relativa a la soberanía permanente sobre los recursos naturales (Res. 1803-XVII), que deja entrever su inclinación a afirmar la ideología internacionalista del desarrollo y el principio del derecho de los pueblos de la libre disposición de sus recursos.

Buscando una mayor participación en el comercio internacional que resarza el balance entre los países ricos y pobres, los países en desarrollo propugnan a través de la AGNU por la institucionalización de un organismo que protagonice sus intereses de mayoría en el conjunto de países. Así surge la UNCTAD (Res. 1995-XIX), Conferencia encargada de definir los principios del comercio y el desarrollo.<sup>9</sup>

Desde sus inicios se constituye en un órgano de presión internacional para el mundo industrializado capitalista y socialista. Sentencia al orden económico reinante como injusto e inequitativo, dando a entender la insuficiencia que en materia de desarrollo norma el GATT. En respuesta, en 1965 se acordó la creación de una parte IV en el GATT, que versa sobre "Comercio y Desarrollo". Su Art. XXXVI establece los principios y objetivos de la acción que deberán emprender los países desarrollados en favor de los países subdesarrollados, mas resulta únicamente una serie de "consensos de necesidades" y las "acciones" favorables presupuestadas para mejorar la condición de los necesitados, resultan meros buenos propósitos y se catalogan en algunos casos como tácticas dilatorias.<sup>10</sup>

Por su parte, la UNCTAD en sus reuniones en Ginebra (1964) y Nueva Delhi (1968) toma resoluciones de innumerables cuestiones tendientes al mejoramiento de la condición de los países en desarrollo. Sin embargo, les falta efectividad; se establece un Sistema Generalizado de Preferencias, que elimina las tarifas de importación en los países occidentales para una selección de productos, un Código de Conducta multilinear y un Convenio Internacional del Cacao, que son más realidad en cuanto a su establecimiento que en su beneficio. No obstante, la UNCTAD logra esclarecer las deficiencias reales y normativas de las relaciones económicas internacionales, remachando ante todo la urgencia de relacionar las políticas y prácticas internacionales con la imperiosa necesidad del desarrollo de los países pobres.

Su acción colectiva y reivindicatoria se amplifica a través de los años, para incorporar a los países no alineados del "Grupo de los 77" y sostener debates en la ONU misma, tanto en la AGNU como en el ECOSOC. Citando entre las principales resoluciones de la AGNU fomentadas por la UNCTAD, están aquéllas relativas a la Declaración sobre los Principios que regulan las relaciones amistosas entre los estados (Res. 2652-XXV). Adopción de una estrategia internacional de desarrollo para el decenio 1970-80 (Res.

<sup>9</sup> Para su creación, ver res. AGNU 1707 (XVI) (Dic. 19, 1961); Res. ECOSOC 917 (XXXIV) (Agosto 3, 1962); Res. AGNU 1897 (XVIII) (Nov. 11, 1963).

<sup>10</sup> Dam, *The GATT, Law and International Economic Organisation*, (1970), pp. 238, 240.

2626-XXV), Declaración sobre la soberanía permanente de los recursos naturales (Res. 3171-XXVII), La Declaración y Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (Res. 3201 y 3202-SVI) y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (Res. 3281-XXIX).

#### 9.5.4. SURGIMIENTO DE UN NUEVO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL

El origen de estas últimas resoluciones se remonta a la III UNCTAD (Santiago de Chile, 1972), donde el Presidente de México Luis Echeverría, en su intervención, solicita y exhorta a la implantación de un nuevo instrumento regulador de las relaciones económicas internacionales: una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (en adelante, la Carta). En esa sesión, la UNCTAD, en su resolución 45 (III), determina establecer un grupo de trabajo que elabore la Carta y que ésta, con sus comentarios, se haga llegar a la AGNU, para que dicha asamblea decida sobre su aprobación.

Pero ya desde su elaboración en el grupo de trabajo se notan desacuerdos entre los países sobre la forma y el contenido. A fin de hacer expedita su preparación y ante la imposibilidad de un consenso en cuanto a su forma, se deja a la AGNU decidir sobre ésta, aun cuando preferentemente debiera ser en una Convención. En cuanto a su contenido, se discute si será un documento que codifique el Derecho Internacional Económico únicamente o si incluirá "desarrollo progresivo" que implique un adelanto en el *statu quo* existente en las normas de las relaciones económicas internacionales —esta última posición es la sostenida por los países subdesarrollados—. Desgraciadamente, no se llega a ningún acuerdo respecto de la Declaración y Programa de Acción sobre el establecimiento de un NOEI. adoptado sin voto por la AGNU en mayo de 1974, se percibe la dificultad en obtener un consenso entre las naciones relativo a los derechos y deberes económicos de los estados. Sin embargo, su contenido muestra la tendencia y necesidad de delimitar en el plano del derecho, lo que hasta entonces se había aceptado en lo político en favor del mundo en desarrollo.

El 12 de diciembre de 1974 se adopta en la AGNU la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que en términos de votación anota una aplastante mayoría en favor (106), contra 6 votos negativos y 10 abstenciones de países desarrollados. Como motivación para su adopción, declara la búsqueda de un genuino espíritu de cooperación internacional por parte de países en desarrollo y pone de manifiesto que dada la situación mundial de crisis y lo injusto e inequitativo del orden existente,

se requiere que las relaciones económicas internacionales se basen en la equidad, igualdad soberana, interdependencia y cooperación. Su adopción se deja entrever desde las conferencias de la UNCTAD de 1964 y 1968 que señalaban la necesidad “urgente” de modificar el orden económico internacional, por las serias crisis que enfrentaba la humanidad y que habían redundado en la expansión de la brecha económica, social, política y cultural entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado<sup>11</sup>, fenómenos que son el móvil de los principios de la Carta.

Además de los principios básicos enunciados, la Carta incluye el de la coexistencia pacífica entre los estados de regímenes diversos, como respuesta a una motivación al pluralismo ideológico. En el aspecto político, son importantes los derechos incluidos en la Carta que buscan la reparación de injusticias entre estados, impuestas por la fuerza y que privan a una nación de los medios naturales necesarios para su desarrollo, así como el deber de los estados de no buscar la hegemonía y las esferas de influencia.

Sin duda alguna, la Carta responde históricamente a las crisis del momento —en el renglón monetario, externo, energético, de materias primas, alimentos, precios—, cuyas consecuencias se agudizan en los países en desarrollo, por lo que éstos invocan la ley de la necesidad para resarcirse de los daños sufridos en consecuencia. ¡Qué mejor que argumentar que los países desarrollados, que parecen más protegidos y con mayor tolerancia a los embates de presión económica, deben ser quienes los asistan!

En cuanto a su estructura, la Carta contiene en primer lugar una amplia exposición de motivos, y a continuación un capítulo intitulado “Principios Fundamentales de las Relaciones Económicas Internacionales”. Los derechos y deberes económicos de los Estados se localizan en los siguientes 28 artículos (Cap. II), y el Capítulo III trata sobre las “Responsabilidades Comunes para la Comunidad Internacional” —también derechos y deberes—, relacionados con los fondos marinos y oceánicos y el medio ambiente. Sus disposiciones finales enfatizan el carácter no derogatorio de la Carta respecto de las disposiciones de la Carta de la ONU y el hecho de que con miras a su perfeccionamiento, la AGNU tendrá a su cargo la revisión de la Carta.

#### 9.5.5. CALIFICACION JURIDICA DE LA CARTA DE DERECHOS Y DEBERES ECONOMICOS DE LOS ESTADOS

Su estructura denota una complejidad extraordinaria, por lo que cabe preguntar si sus disposiciones anotan simplemente codificación del dere-

<sup>11</sup> GREEN, R. *El Nuevo Orden Económico Internacional*, XV-4, Foro Internacional, (1973), pp. 509 et. seq.

cho internacional, si otras por su valor controvertido se consideran *contra legem* o bien *de lege ferenda* o si son simples aspiraciones de normatividad que con el tiempo tendrían que admitir como vigentes los países en desacuerdo.<sup>12</sup>

Pero pasemos a su análisis. Formalmente, la Carta sólo tiene efectos declarativos. Según dispone la Carta de la ONU, las resoluciones de la AG tienen únicamente validez recomendatoria, por lo que sus disposiciones adolecen *per se* de un pleno efecto legal.<sup>13</sup> Esa validez recomendatoria puede naturalmente tener efectos de carácter declarativo, exhortatorio, de fuerza moral o política.

A pesar de ello, el consenso o aceptación por parte de los estados votantes en las resoluciones puede imprimirle a sus disposiciones efectos jurídicos, cuando expresen la *opinio juris communis*. Como veremos, esta situación no se presenta en todos los casos de la Carta; admitir otra cosa sería pretender que el derecho consuetudinario internacional nace instantáneamente.<sup>14</sup> Por otro lado consideramos que gran parte del contenido de la Carta es del *jus dispositivum*, ante el cual el consenso es requisito esencial para su obligatoriedad, que en ocasiones no se logró por desacuerdo de los países desarrollados.

Podríamos considerar que puede tener una función legal, por sintetizar y definir la creciente práctica de los estados, sobre todo cuando en resoluciones como ésta demuestran el "triumfo de los números sobre el peso"<sup>15</sup> en la proporción de votos. Como sabemos, la práctica de los estados es elemento importante en el desarrollo de las nuevas reglas y modificaciones de los principios del Derecho Internacional. Sin embargo, analizando la práctica mexicana y después de observar sus tratados comerciales, tales como los firmados con la Comunidad Europea, con Polonia, Hungría y Bulgaria, e incluso el recientemente suscrito con los EUA, se consignan

<sup>12</sup> VIRALLY, M. *La Charte de droits et devoirs économiques des états*, Annuaire Français de Droit International, (1974), p. 57, en la p. 59. Para clasificación de las disposiciones de la Carta, ver también POLANCO, T. "La obligatoriedad y validez de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados", *Derecho Internacional Económico*, México, 1976, pp. 128-130. Dentro de esta misma obra, WITKER, J. "La Carta como código-marco del nuevo derecho internacional económico", p. 104, en las pp. 120-122 clasifica sus disposiciones en reglas de carácter programático, ordinarias de carácter dispositivo y del *juscogens* internacional.

<sup>13</sup> Opinión diversa, ver GROS ESPIELL, H. "El Nuevo Orden Económico Internacional", *Derecho Internacional Económico*, México, 1976, pp. 93-4, pie de pág. No. 15.

<sup>14</sup> CHENG, B., *United Nations Resolutions on outer space: instant international customary law?*, 5 Indian Journal of International Law (1965).

<sup>15</sup> ALEXANDROWICS, Ch., *The Charter of economic rights and duties of States*, Vol. 4-1 Millennium (1975), p. 72.

los principios de la Carta como formando parte únicamente de su preámbulo y a manera de apoyo moral influyente en sus relaciones. Esto nos lleva a considerar que no implica obligaciones legales exigibles individualmente a los firmantes,<sup>16</sup> ya que las obligaciones generales de los preámbulos de los tratados se vuelven relativas frente a las obligaciones concretas, que en el caso de estos tratados, se relacionan con los conceptos enmarcados en forma diversa a los de la Carta.

Por otro lado, falta en la Carta el elemento *opinio juris sive necessitatis* ya que por ejemplo los países desarrollados y exportadores de inversiones se niegan a aceptar el relegamiento en estos casos del principio de la “jurisdicción personal” por la territorial, como lo pretende la Carta cuando se refiere a las inversiones extranjeras en los países subdesarrollados [Art. 2 (2)].

“La adopción y proclamación solemne” de la Carta como resolución-declaración,<sup>17</sup> tendrá sin duda alguna la fuerza de un documento deliberado y decidido en su foro, aunque cabe la premisa de que los Estados pueden expresamente disentir de una regla en desarrollo del derecho internacional.<sup>18</sup>

Finalmente, conviene justipreciar la especificación de los derechos y deberes de la Carta, tan criticada por los países desarrollados: basta observar su ambigüedad y generalidad en algunas de las normas existentes del derecho internacional económico. La parte IV del GATT constituye solamente principios de buenas intenciones favorables a los países en desarrollo y únicamente en ese sentido tendrán efecto obligatorio; es notoria su imperfección en cuanto a efectos jurídicos de norma sujeta a sanción jurídica.

En conclusión, jurídicamente no podemos atender a planteamientos de “congruencia con las aspiraciones y convicciones del Tercer Mundo” como de pleno efecto legal; si acaso la Carta como un todo es causa eficiente de una futura legislación.

<sup>16</sup> Ver MUNCH, F., *Comments on the 1968 Draft Convention on the law of treaties, Non-building Treaties*, XXIX Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, (1969), pp. 7-9. Goodrich, Hambro and Simons, *Charter of The United Nations: Commentary and Documents* (1969), pp. 20-25. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969), Art. 31.

<sup>17</sup> Ver CASTAÑEDA, J., *Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas*, México, 1967, pp. 170 et seq.

<sup>18</sup> Ver el caso de North Sea Continental Shelf, Corte Internacional de Justicia, Rep. 1969, p. 3.

*¿Cómo evaluar su contenido?*

Hemos visto que busca ser un marco legitimador de la desigualdad económica —la doctrina ha usado un sinnúmero de expresiones, pero creo ésta la más adecuada—, con la intención de que jurídicamente imponga obligaciones concretas, básicamente a los países “privilegiados” sobre comercio, crédito, tecnología, poderío militar y a la economía en general. Hay autores que incluso pretenden que sea el enunciador de un esquema general del “nuevo derecho” del desarrollo.<sup>19</sup>

Se considera que la evaluación requiere un análisis de los principios que comprende la Carta.

Antes de entrar en materia deberemos manifestar que se presenta como un documento con carga política en demasía,<sup>20</sup> aun cuando como ya vimos, históricamente justificable.

En la Carta, reviste una importancia central el principio de la igualdad soberana, del cual derivan los demás principios enunciados en su capítulo primero. Algunos de ellos no lo tienen como común denominador (incisos h, i, j, k, m, n, o), pero a pesar de la heterogeneidad de la Carta resulta imposible separar los principios de la equidad, interdependencia y cooperación económica del principio matriz de las relaciones internacionales en general, es decir el de la soberanía de los Estados. Como contrapunto y buscando una acción conjunta de los Estados en el NOEI, encontramos el principio de la cooperación internacional y la solidaridad. El otro eje de principios medulares de la Carta está en la igualdad jurídica de los Estados y el novel principio de la desigualdad compensatoria.<sup>21</sup>

a) Es interesante notar cómo en las últimas décadas el principio de la soberanía ha venido a ser condición necesaria del desarrollo, y así lo asienta la Carta. En ella, la soberanía se expresa en la libre elección que tienen los Estados de elegir su sistema económico, político, social y cultural, de acuerdo con la voluntad de su pueblo, sin ingerencia, coacción ni amenaza externa” (Art. 1 aceptado unánimemente)<sup>22</sup>. Su expresión económica se manifiesta en el Art. 2, que trata de la soberanía permanente

<sup>19</sup> Ver GROS ESPIELL, H., *Derecho internacional del desarrollo* (1975).

<sup>20</sup> WHITE, R.C.A., *A new international economic order*, 24 *International and comparative law quarterly* (1975), p. 542, en la 552, GREIG, D. W., *International Law* (1976), p. 773.

<sup>21</sup> VIRALLY, op. cit., pp. 66-67.

<sup>22</sup> Su preciso contenido se extiende y mezcla con otros de los derechos y deberes enunciados en la Carta, Arts. 4, 7, 17, 32, entre otros.

sobre los recursos naturales. Sin embargo ya desde 1962 fue proclamada por la Res. 1803 de la AGNU; su nueva redacción muestra progreso en su definición, ya que engloba la concepción de un derecho soberano que abarque incluso posesión, uso y disposición sobre todas sus riquezas y actividades económicas.

Sin duda, se aprecia su amplitud al compararse con resoluciones anteriores de la AGNU y la práctica de los Estados, a grado tal que Castañeda lo considera como de definitivo desarrollo del Derecho Internacional.<sup>23</sup> Como derivado del principio, la Carta instituye asimismo el derecho de reglamentar y controlar la actuación de las empresas transnacionales, la inversión extranjera sobre la base del interés político, dentro de la jurisdicción y tribunales nacionales.

Este artículo fue objeto de discrepancia de opiniones y rechazo por parte de los países desarrollados.<sup>24</sup> Su crítica versó básicamente sobre su incongruencia con el derecho internacional imperante, en particular por el absurdo de pretender que la soberanía permanente de los Estados cubra todo el aparato económico de los países. De esto resultaría que ningún Estado se encontraría obligado a conceder un tratamiento privilegiado a las inversiones extranjeras; éstas se someterían al tratamiento nacional, las nacionalizaciones se regirían exclusivamente por el derecho nacional y, surgido el problema de indemnizaciones, se estaría a lo dispuesto por el derecho y tribunales nacionales, excepto cuando los Estados interesados conviniesen en otra solución. Igualmente se indicó que con el estándar fijado por la disposición, muy pocos conflictos sobre nacionalización podrían ser examinados a nivel internacional y al amparo de su derecho.

En consecuencia, esta disposición que incluso pretende enmarcarse en el ámbito del *jus cogens*, apunta una vez más el conflicto ya tradicional sobre la no aceptación del *minimum standard of international law* para el tratamiento de inversiones extranjeras y expropiaciones. Además, con esto la jurisdicción personal de los inversionistas extranjeros cedía su sitio a la territorial.

La ideología de este artículo estriba en la negación de la dependencia de los países en desarrollo del mundo industrializado. Tiene por fin evitar el que por pretextos de inversionistas, exista una intervención en las decisiones económicas de los Estados o que implique una subordinación

<sup>23</sup> CASTAÑEDA, J., "La Charte des droits et des devoirs économiques des Etats du point de vue du droit international", *Justice économique internationale*, (1976), pp. 82-4.

<sup>24</sup> Virally, *op. cit.*, p. 68. Ver declaraciones Embajador Scali (EVA) 13 International Legal Materials (1974), p. 744. 2a. Comisión, reunión 1649 A/C, 25 R 1649.

de intereses, reflejada en el constreñimiento del pago de indemnizaciones “*full, prompt & effective*” cuando haya expropiación.

Como se observa, jurídicamente nos volvemos a encontrar en un problema intrincado. Baste decir en este trabajo que la proposición de la Carta está desprovista de los elementos del derecho consuetudinario internacional y en cierto caso del *consensus ad idem* de los países de donde provienen las inversiones.

Como epílogo sobre este artículo, es importante observar que los principios ahí asentados parecen manifestarse en oposición a la necesaria solidaridad de la comunidad internacional, mas la Carta busca su correcta expresión y conciliación a través de la cooperación e interdependencia, sin menoscabar los derechos enunciados ahí.

b) La Carta proclama esta interdependencia como obligando a los Estados en el ejercicio de sus derechos soberanos a tomar en cuenta los intereses legítimos de otros en cuanto a:<sup>25</sup> la explotación de riquezas naturales en forma conjunta (Art. 34), la cooperación regional (Art. 12), la conducta de las relaciones económicas internacionales (Arts. 8, 9, 18 y 24), la economía mundial y el comercio internacional (Arts. 5, 6, 14, 26) y la asistencia considerada como obligada contribución (Arts. 13, 17, 22).

En este gran rubro de la cooperación existe un importante desacuerdo relacionado con la no discriminación. Para los países en desarrollo no hay distingo entre la discriminación legítima y la real derivada de las deficiencias *de facto* que acaecen en las relaciones internacionales. Como se presenta en la Carta, resalta la obsolescencia de la igualdad jurídica “pasiva”<sup>26</sup> de los estados: insta a que el concepto de igualdad formal se complemente con una igualdad real y funcional, comprendida básicamente en un tratamiento que equilibre efectivamente a los países en desarrollo.<sup>27</sup>

Esta regla de la no discriminación se afirma en la Carta principalmente para con el comercio internacional (Arts. 4, 17, 20, 26), en la distensión Este-Oeste, estableciendo incluso el deber de otorgar el tratamiento de la Nación más favorecida a los países socialistas, y en la prohibición de utilizar una superioridad de hecho en toda forma de coerción

<sup>25</sup> Al grado de que el Juez Alvarez al hablar del desarrollo del Derecho Internacional, lo conceptúa como siendo un derecho de interdependencia social. Opinión consultiva Admission of a State to membership in the UN, Corte Internacional de Justicia. Rep. 1948, GREEN, L. C., *International Law through the cases* (1970), p. 834.

<sup>26</sup> VIRALLY, op. cit., p. 72.

<sup>27</sup> WITKER, op. cit., p. 106. GROSS E., H. “El Nuevo Orden...” op. cit. pp. 90-91.

para con otros estados (Art. 16 que fuera altamente debatido y no aceptado por su contenido político).

La igualdad "activa" —por oposición a la "pasiva" prevaleciente—, se manifiesta en el derecho de todo estado de practicar el comercio internacional y otras formas de la cooperación internacional, cualquiera que sea su sistema socioeconómico (Art. 4). Asimismo, se evidencia en la participación de los estados en la cooperación regional (Art. 12), en la necesaria participación plena y efectiva por todos los estados en el proceso internacional de adopción de decisiones para la solución de los problemas económicos, financieros y monetarios mundiales (Art. 10), y en el derecho de aprovechar los avances y el desarrollo de la ciencia y la tecnología (Art. 13).

El tratamiento compensatorio de la no discriminación llega incluso a establecerse en cuanto al tratamiento privilegiado de los países en desarrollo, en el derecho de asociarse en organizaciones de productores de materias primas (Art. 5, altamente controvertido), en el deber de transformar la estructura económica en favor de los países en desarrollo (Art. 8), en el otorgamiento de preferencias arancelarias no recíprocas y no discriminatorias a los países en desarrollo (Arts. 18, 19), en el desmantelamiento de los obstáculos al comercio y el otorgamiento de asistencia de acuerdo a sus necesidades y objetivos (Arts. 17, 22).

Vemos pues el interés por establecer normas que aseguren una desigualdad compensatoria, privilegiada, preferencial y obligaciones sin contrapartida<sup>28</sup> que vindican a los países en desarrollo y que prueban su interés porque la Carta sea un instrumento con plena validez jurídica. Incluso se afirma el surgimiento de un nuevo concepto, el de "deber económico", que, como dice Castañeda,<sup>29</sup> es "...algo distinto de la simple obligación tradicional de cumplir con lo pactado en materia comercial (...) sino de establecer una responsabilidad solidaria entre todos, a efecto de que los pobres no se vuelvan más pobres. En otros términos, se trata de evitar un trato inequitativo basado en relaciones desiguales de poder".

Sin embargo, nuestra consideración es que la igualdad jurídica es el medio por el cual el derecho combate la desigualdad de hecho, la compensa. La personificación a que se refiere la Carta no se acepta en el derecho. Aceptar la desigualdad como se expresa, implicaría automáticamente la desmembración de la unidad del régimen del derecho interna-

<sup>28</sup> VIRALLY, op. cit., pp. 75-7. Ver LADREIT DE LA CHARRIERE, G. *L'influence de l'inégalité de développement des états sur le droit international*, Académie de Droit International, 1973-II, p. 247.

<sup>29</sup> Introducción *Derecho Internacional Económico*, p. 14-15.

cional en una pluralidad de regímenes, de acuerdo con el desarrollo de cada uno de los estados o grupos de estados. Parece más razonable que lo expresado en la Carta sobre la desigualdad compensatoria busque la solidaridad internacional ya que, entre otras cosas, el principio de la igualdad de los estados (Art. 2 (1) de la Carta de la ONU) implica que precluye a un grupo de estados de imponer por su sola voluntad obligaciones del *jus dispositivum* a otros sin su consentimiento. Además, la equidad, por sí sola, no necesariamente implica igualdad.

Se nota así la existencia jurídica de un *double standard* en la procurada conducta de las relaciones económicas internacionales, que en general orilla a la degradación de la validez del derecho consuetudinario internacional. El nacionalismo, el dogma de la soberanía y la dificultad en la enmienda legal en el campo internacional, son causas eficientes potenciales de una bipolaridad en el derecho internacional.<sup>30</sup>

Es conveniente mencionar que existen ya manifestaciones de derecho que están estrechamente ligadas a la Carta. Así, encontramos la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena del Subgrupo Regional Económico Andino, que regula las inversiones extranjeras en el área. Otras serían: la OPEP, antecedente del Art. 5 de la Carta, el SELA (Sistema Económico de Latinoamérica), el establecimiento de una Empresa Multinacional Naviera del Caribe y las declaraciones de algunos estados de establecer los límites del mar patrimonial o zona económica exclusiva en 200 millas náuticas. La cruzada de mayor importancia en el contexto Norte-Sur ha sido el Convenio de Lomé, firmado entre la CEE y 46 países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP). Instituye, *inter alia*, la concesión —sobre una base no recíproca— a los países ACP del libre acceso de sus productos industriales y la mayoría de los agrícolas a la CEE, así como también un sistema de compensación que garantice los ingresos de exportación de los países ACP.

#### 9.5.6. OBSERVACIONES FINALES

El empeño en la adopción y juridicidad de la Carta es un ejemplo singular de persistencia en la búsqueda de algo mejor ante lo injusto, desfavorable y poco equitativo que resultan las condiciones imperantes de la estructura económica. Mas no hay que olvidar que el desarrollo no se obtiene por decreto, requiere acciones concretas y reales.

<sup>30</sup> FITZMAURICE, G., *The future of public international law and the international legal system in the circumstances of today*, Institut de droit international, livre du centenaire, pp. 230 et. seq.

La Carta constituye una afirmación del poder político de las naciones en desarrollo, y las declaraciones ahí contenidas tenderán a la creación de normas jurídicas sobre un nuevo derecho de la cooperación, a nivel de los derechos y deberes económicos.<sup>31</sup> Por otro lado, forma parte de un experimento en la política profunda de la ONU, hasta ahora institucionalmente débil en cuanto a la precisión y efectividad de sus resoluciones, al igual que otros organismos internacionales.

Por lo tanto, se estima que se requiere que los países en desarrollo actúen por estrategia, en forma unificada y consecuentes con la Carta. Esto con el fin de que su resistencia y presión aumente el interés porque el Orden Económico Internacional contenga elementos precisos de mayor equilibrio, cooperación y que muestren un alivio en la tensión de las voluntades políticas de los países en desarrollo y los desarrollados. De no lograrlo, se mantendrá una situación similar a la existente entre la fuerza laboral y patronal en el mundo capitalista industrializado; los trabajadores y los países en desarrollo están por un lado y por el otro, están los patrones y los países desarrollados, donde no existe un campo neutral para negociar satisfactoriamente sus intereses.<sup>32</sup> Esto trae como consecuencia la continuación de las negociaciones bilaterales y la dificultad de unificar la multifacética Familia de las Naciones, en la cual el enfrentamiento entre los grupos de los países desarrollados y en desarrollo obstaculizará el mantenimiento de la paz.

<sup>31</sup> WHITE, op. cit., p. 552 (cabe hacer notar que este autor es de nacionalidad inglesa y por tanto no está motivado por las inquietudes del tercer mundo).

<sup>32</sup> HAGER M. L., *Commodity Agreements and the developing Countries: a collective bargaining approach*, 7 *International lawyer* (1973), p. 309, en las pp. 321 et seq. Franck, T. M. and Chesler, E. R., "At arms length: The coming law of collective bargaining in international relations between equilibrated states", 15 *Virginia Journal of International law* (1975), p. 579, en las pp. 601 et. seq.