

franceses que, con alarde de masoquismo, están comprando el libro a manos llenas; y en segundo lugar, los demás europeos occidentales. Desde nuestro modesto, y tal vez más mediocre aún, punto de vista latinoamericano —peligrosamente desintegrado— en el mundo subdesarrollado, el libro nos dice poco, o mejor dicho, nos deja con las preguntas en los labios. Como diría el héroe de *Supermachos*, Juan Calzontzin: "what?"

VÍCTOR L. URQUIDI,
de El Colegio de México

JORGE CASTAÑEDA, *Valor jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas*. El Colegio de México, México, 1967. 203 pp. (Publicaciones del Centro de Estudios Internacionales III).

Los creadores de la Carta no consideraron a la ONU como instrumento de legislación internacional. En la Conferencia de San Francisco se rechazó una propuesta según la cual la Asamblea General tendría facultades para promulgar reglas obligatorias del Derecho Internacional. Asimismo, en la enumeración de las fuentes del Derecho Internacional contenida en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia se advierte la ausencia de las decisiones de los órganos internacionales como categoría separada. Sin embargo, parecería difícil afirmar que el contenido de la norma jurídica internacional es hoy idéntico al que idearon los creadores de la Organización. En esta evolución natural, es evidente que las resoluciones de las Naciones Unidas han tenido una influencia definitiva.

Por ello, en el estudio de los Organismos Internacionales, un capítulo fundamental es el análisis de las manifestaciones externas de su actividad, esto es, de sus resoluciones. Como consecuencia, el valor jurídico que se atribuya a las mismas será determinante para establecer la base legal de las obligaciones en una comunidad internacional organizada. Sin embargo, debido a la carencia de uniformidad en el contenido legal de estos pronunciamientos, ha sido difícil hasta ahora formular una teoría general de las resoluciones internacionales, sobre todo en función a sus alcances obligatorios. La obra de Castañeda está orientada a resolver muchas de estas cuestiones. El problema presenta evidentes dificultades: "las causas por las que una resolución puede constituir algo más que una mera invitación, o algo distinto de ella, son sumamente variadas; a su vez, los efectos jurídicos de las resoluciones tampoco pueden ser reducidas a una o dos categorías simples" (p. 4). Por lo tanto, para conocer la eficacia vinculatoria de las resoluciones que no tienen carácter recomendatorio, es decir, de resoluciones emitidas con la intención de obligar a sus destinatarios, es necesario acudir a la práctica misma de los órganos de las Naciones Unidas.

Con un conocimiento profundo de la mecánica y funcionamiento de los Organismos Internacionales y un experto manejo del material documental de las Naciones Unidas, Castañeda contribuye sustancialmente a la sistematización y clasificación de aquellas resoluciones que no son

recomendaciones, y que conforme a diversas causas, producen el efecto de alterar una situación jurídica pre-existente. El tema central de la obra versa sobre la naturaleza jurídica de resoluciones emitidas por órganos que, como la Asamblea, formalmente carecen de una base constitucional para establecer vínculos obligatorios en pronunciamientos intersubjetivos; la Carta de las Naciones Unidas, al regular las relaciones entre la Asamblea y los Estados miembros, se limita a mencionar la facultad de recomendar. Pero ello no debe constituir, de acuerdo con lo que señala Castañeda, un obstáculo legal para que la Asamblea emita resoluciones distintas de la *recomendación*. La noción estática de que las Naciones Unidas sólo podían actuar conforme a las facultades que específicamente les concedía su Constitución ha sido superada, y se reconoce actualmente que la Carta debe interpretarse en función de los fines de la Organización; asimismo, se acepta que los poderes de un órgano, por implicación, pueden ir más allá de lo originalmente previsto en el instrumento constitutivo. La práctica de las Naciones Unidas así lo demuestra; la CIJ se ha encargado de confirmarlo.

Dos son las categorías de resoluciones no recomendatorias que analiza Castañeda: a) *internas*, que se refieren a la estructura y funcionamiento mismo de la Organización considerados en sí y no en su resultado; y b) *externas* que son el producto de la acción de las Naciones Unidas.

El estudio de la primera categoría se emprende en el capítulo III. En su carácter de "institución corporativa", las Naciones han creado una colección de normas jurídicas, vertidas en resoluciones, que constituyen propiamente el derecho interno de la Organización. Con base en la Carta, la mayoría de estas resoluciones tienen carácter obligatorio. Uno de los aspectos de la acción interna de la Organización está compuesto por la admisión, suspensión y expulsión de Estados, y por el nombramiento del Secretario General. Otro aspecto, la función legislativa interna, lo integra Castañeda con los asuntos siguientes: la facultad que tienen los diversos órganos para darse un reglamento interior que, una vez adoptado, produce efectos obligatorios para todos aquellos que participan en sus deliberaciones; la creación de órganos subsidiarios, en los casos en que se conceda competencia expresa para establecerlos; y la promulgación del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas.

La actividad presupuestaria de la Organización tiene más bien un contenido administrativo que legislativo. Sin embargo, ¿existe para los miembros la obligación de sufragar, bajo cualquiera circunstancia, *todos* los gastos de la Organización? A este respecto, y en relación a ciertas resoluciones financieras que distribuyeron obligatoriamente los gastos de las operaciones de las Naciones Unidas en Egipto y el Congo, Castañeda hace un certero comentario: La base de sustentación de estas resoluciones está constituida por *recomendaciones*, hechas por la Organización a los Estados miembros, para el establecimiento de una fuerza internacional: "No se entiende fácilmente cómo una resolución sustantiva no obligatoria puede dar origen a una consecuencia financiera obligatoria" (p. 44). Sin embargo, la Corte Internacional de Justicia estimó compulsorio el pago de los gastos de la Organización, independientemente del carácter imperativo o voluntario de la resolución que dio

origen a los gastos. Esta tesis jurídico-formal, como indica Castañeda, significa un adelanto, pues representa la prevalencia de la regla de las mayorías, a pesar de que la práctica posterior de la Asamblea, en relación a la ejecución efectiva de la Opinión, es incierta.

La segunda categoría de resoluciones no recomendatorias, denominadas *externas*, representan el producto o resultado de la actividad de la Organización. Normalmente están dirigidas a los Estados, con el propósito de que realicen una determinada conducta tendiente a cumplir los fines generales de la Organización. A esta actividad externa corresponde, en principio, una resolución de tipo recomendatorio, dado el estado embrionario en que se encuentra actualmente la solidaridad internacional. Sin embargo, existen ciertas resoluciones que, aunque *recomendatorias*, producen el efecto de alterar una situación jurídica preexistente; para fundar su legitimidad es necesario analizar la práctica misma de los órganos, y el comportamiento de los Estados miembros frente a esa práctica.

El autor divide el estudio de las resoluciones externas en cinco grupos principales. El primer grupo de estos pronunciamientos externos, materia del capítulo III, comprende, además de las decisiones obligatorias del Consejo de Seguridad, ciertas resoluciones de la Asamblea que se refieren al mantenimiento de la paz internacional. El efecto originado por las mismas ha sido el de crear una o más normas consuetudinarias que se apartan de la concepción original de la Carta. La consecuencia jurídica primordial de esta innovación en el ámbito de la seguridad colectiva es la ampliación de las esferas de competencia del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. Esta dilatación paraconstitucional está contenida, conforme lo indica Castañeda, en tres principios: a) El Consejo de Seguridad puede *recomendar*, previa determinación de que existe una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la adopción de medidas coercitivas a nombre de las Naciones Unidas y dirigidas contra Estados o autoridades *de facto* sin observar los procedimientos que establece el capítulo VII de la Carta. La acción en Corea es un ejemplo; b) Tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea pueden *decidir*, sin la previa determinación antes descrita, la creación de una fuerza militar de las Naciones Unidas para llevar a cabo funciones no coercitivas, y *recomendar* a los miembros —sin poder legalmente obligarlos— a que proporcionen contingentes armados para integrarlos. El establecimiento de UNEF y de ONUC demuestran esto; c) El tercer principio, basado en la Resolución Unión-pro-Paz (a la que Castañeda concede una justificación estrictamente política, mas no un contenido originalmente legal) sería que la Asamblea puede recomendar la adopción de medidas coercitivas a nombre de las Naciones Unidas y dirigidas contra Estados o autoridades *de facto*, sin ajustarse tampoco a lo prescrito en el capítulo VII para el empleo de la fuerza armada. Es posible hacer tal recomendación en caso de falta de unanimidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y cuando haya ocurrido, en opinión de la Asamblea, una ruptura de la paz o un acto de agresión. La validez jurídica de este principio, fundado en la noción de que la Asamblea General puede hacer mediante recomendación todo lo que el Consejo

de Seguridad está autorizado a realizar mediante decisión *dentro del capítulo VII* de la Carta, se presta, en nuestra opinión, a muy serias dudas. Conviene recordar a este efecto la Opinión Consultiva de la Corte en el *Expenses Case*, en la que quedó implícito que si bien la Asamblea puede llevar a cabo diversos tipos de acciones sin referirlas al Consejo de Seguridad, no tendrá competencia, ni aun con base en una recomendación, para emprender acciones de tipo coercitivo. Creemos que la Resolución Unión-pro-Paz es efectiva para la convocación de sesiones de emergencia de la Asamblea; y no debe ser utilizada como justificativo para la aplicación de medidas coercitivas por la misma, ya que esto significaría una invasión de las funciones propias del Consejo de Seguridad.

Trata el capítulo IV de las resoluciones que definen la existencia de hechos o situaciones legales concretas. En el capítulo V se indica que con base en un título especial, distinto a la Carta, en ciertas circunstancias la Asamblea General puede emitir recomendaciones que, como excepción, producen efectos jurídicos obligatorios. Puede consistir este título en un instrumento que está y permanece al margen del sistema constitucional de las Naciones Unidas; o bien, en un instrumento cuyas disposiciones se integran en el orden normativo de la Organización y llegan a formar parte de él. La eficacia vinculatoria de un reducido número de resoluciones, descritas en el capítulo VI, y cuyo propósito es expresar y registrar un acuerdo entre los miembros de un órgano, tiene como fundamento el consentimiento coincidente, claramente manifestado pero desprovisto de las formalidades de un tratado, otorgado por los Estados que han aceptado obligarse por medio de esa resolución. Son semejantes, en cierta medida, los acuerdos ejecutivos multilaterales.

Otras resoluciones, analizadas en el último capítulo, tienen como propósito principal confirmar la existencia de normas consuetudinarias o expresar principios generales de derecho. La incorporación de estas reglas en resoluciones, escribe Castañeda, no da por resultado la atribución de un valor jurídico a un orden que previamente no tenía tal carácter. Tienen más bien una función probatoria para determinar si cierta práctica o principio ha llegado a adquirir una categoría jurídica que permite incorporarla al cuerpo del derecho internacional positivo.

La necesidad de reconciliar una función creadora de derecho, producto de la práctica de los órganos de las Naciones Unidas y expresada en resoluciones, con las fuentes tradicionales del Derecho Internacional, encuentra en el estudio de Castañeda uno de los exámenes más lúcidos que existen sobre la materia. La larga y provechosa experiencia del autor en el ámbito de actividades de los Organismos Internacionales, aunada a su brillante labor en el recinto académico, han dado como resultado esta aportación sustancial a la elaboración de la teoría general de las resoluciones internacionales. Con fina sensibilidad de jurista, y con un excelente análisis de los factores políticos, Castañeda ha sabido percibir y situar el contenido legal de las decisiones de los órganos internacionales, dándoles sentido y sistema. Por ello, su libro viene a enriquecer notablemente la bibliografía sobre el tema.

BERNARDO SEPÚLVEDA,
de El Colegio de México