

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

T-23

**LAS ALTERNATIVAS DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES
UNIDAS COMO MAXIMA INSTITUCION MUNDIAL**

T E S I S

Que para obtener el Título de :

**LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

P r e s e n t a :

ELSA MYRIAM ZEPEDA HERRERA

Directora de Tesis: Lic. Graciela Arroyo Pichardo

MEXICO, D. F.

6917

1979



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LAS ALTERNATIVAS DE LA ORGANIZACION
DE LAS NACIONES UNIDAS COMO MAXIMA
INSTITUCION MUNDIAL

INDICE DE MATERIAS

INTRODUCCION

CAPITULO I : ANALISIS ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL DE LAS
NACIONES UNIDAS.

Planteamiento del Problema 1

1. RAZON DE SER DE LAS NACIONES UNIDAS 2

2. LOS MIEMBROS DE LAS NACIONES UNIDAS 4

2.1 Creación de la ONU

2.2 Formación de una nueva realidad

2.3 Contraposición con esa nueva rea
lidad.

3. REALIZACION DEL CAMBIO EN LAS NACIO
NES UNIDAS 7

CAPITULO II : LOS PROBLEMAS REALES Y EL MARCO JURI
DICO-POLITICO ESTABLECIDO POR LA
CARTA 10

CONFRONTACION TEORICO-PRACTICA DE LOS
PROBLEMAS FUNDAMENTALES DE LA ONU.

1. LA ASAMBLEA GENERAL 11

1.1 Representación y Procedimiento
de Votación

1.2	Funciones	
	a) Competencia	
	b) Valor de sus recomendaciones	
2.	EL CONSEJO DE SEGURIDAD	21
2.1	Representación	
2.2	Procedimiento de Votación	
2.3	Funciones	
	a) Mantenimiento de la Paz	
	a.1 Fuerza de Seguridad	
	b) Solución Pacífica de Controversias	
3.	EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL	32
3.1	Representación	
3.2	Funciones	
	a) Cooperación Económica Internacional	
	b) Coordinación interagencial	
	c) Temas Sociales : Los Derechos Humanos.	
4.	LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA	36
4.1	Los Jueces	

- 4.2 Procedimientos para la Presentación de los casos. Las Opiniones Consultivas
- 4.3 La cláusula de jurisdicción obligatoria.
- 4.4 Competencia
 - a) Jurídica
 - b) Política : Problemas Vitales de los Estados

5. EL SECRETARIO GENERAL Y LA SECRETARIA 41

- 5.1 Funciones Políticas del Secretario
- 5.2 La Administración de la Secretaría.
 - a) La burocracia internacional
 - b) Problemas Financieros de la Organización.

CAPITULO III : LAS PRINCIPALES PROPUESTAS PRESENTADAS PARA LA REFORMA DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS 45

I. LA CARTA COMO INSTRUMENTO PERFECTIBLE

- 1. PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA CARTA PARA SU REFORMA (ARTICULOS 108 Y 109) 46
 - 1.1 Terminología utilizada

1.2	La Reforma de la Carta y el Veto	
1.3	Retiro de la Organización por Enmienda de su Carta.	
2.	LA ETAPA LEGAL DE REFORMAS:1945-1955	55
2.1	La Conferencia General de <u>Re</u> visión	
2.2	Inclusión del Tema en la Agenda de la Asamblea General.	
3.	LA REVISION DE LA CARTA A PARTIR DE 1956	59
3.1	Revisión de la Carta	
3.2	Necesidad de Examinar las <u>Pro</u> puestas para la Revisión de la Carta	
3.3	Estructura de las Naciones <u>Uni</u> das para la Cooperación Econó <i>mi</i> ca Global	
	a) La Enmienda de la Carta : Comités sobre la Carta	
	b) La Reestructuración de la Organización	
II.	ENMIENDAS A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS	83
1.	MODIFICACION DE LOS ARTICULOS 23, 27 y 61 DE LA CARTA DE LA ONU	84
2.	REFORMA DEL ARTICULO 109 DE LA CARTA	90

III. PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS 91

1. MEMBRESIA 92

1.1 En la Asamblea General

a) Mandatoria, General y Automática

b) Selectiva

c) Miembros Asociados

d) Miembros Especiales

1.2 En el Consejo de Seguridad

a) Miembros Semipermanentes

b) Mas miembros Permanentes

c) No Miembros Permanentes

1.3 Asientos Permanentes en el Consejo Económico y Social

2. PROCEDIMIENTOS DE VOTACION 104

2.1 En la Asamblea General

2.1.1 Votos Ponderados

a) De acuerdo con la Población

b) De acuerdo con el Potencial Económico y el peso Político

- 2.1.2 Simple Mayoría
- 2.1.3 Mayorías Combinadas
- 2.1.4 Doble Votación
- 2.1.5 Consenso
- 2.2 En el Consejo de Seguridad
 - 2.2.1 Eliminación del Veto
 - 2.2.2 Limitar su Uso y Areas de Aplicación
- 3. COMPETENCIA Y FACULTADES DE LOS ORGANOS DE LA ONU 122
 - 1. Funcionamiento de la Asamblea General
 - 1.1 Funcionamiento Continua
 - 1.2 Competencia en Asuntos de Mantenimiento de la Paz
 - 1.3 Facultades Legislativas
 - 1.4 Sistema Bicameral
 - 2. El Consejo de Seguridad
 - 2.1 Solución Pacífica de Controversias.
 - 2.2 Disminuir su Relevancia en el Mantenimiento de la Paz
 - 2.3 Aumentar la Cooperación entre los Miembros Permanentes
 - 2.4 Como Director de una Fuerza Policiaca y de Paz'

3. Cooperación Internacional para el Desarrollo

3.1 Derechos Humanos

- a) Transferir las Facultades de la Comisión de Derechos Humanos a Otro Organó
- b) Crear una Corte Internacional
- c) Crear Organismos Especiales sobre los Derechos Humanos

4. El Consejo de Administración Fiduciaria

4.1 Derechos Humanos

4.2 Descolonización

5. Jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia

5.1 Ampliación del Número de Jueces y de su término

5.2 Sistema de Cortes de Apelación

5.3 Competencia sobre Individuos

5.4 Extensión de las Leyes que puede Aplicar.

5.5 Facultades de Interpretación'

6. La Secretaría de las Naciones Unidas

6.1 Cambio en la Dirección'

- a) Troika

b) Gabinete

c) Sistema Colegiado

6.2 Financiamiento de la Organización.

a) Poder Impositivo

b) Cobro de Servicios

IV. PROPUESTAS PARA ENMENDAR DISPOSICIONES DE LA CARTA 159

1. Corrección de Deficiencias de Técnica Jurídica.

2. Eliminación de Artículos Obsoletos

3. Anexión de Protocolos

4. Tipos de Conferencia de Revisión

4.1 Conferencia Ad Hoc

4.2 Sesión Extraordinaria de la Asamblea General

CAPITULO IV : METODOS ALTERNOS PARA LA REFORMA DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS 176

I. IMPORTANCIA DE LAS RESOLUCIONES ESPECIFICAS COMO MEDIOS PARA INTRODUCIR REFORMAS A LA CARTA Y AL FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION 182

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros tipos de Declaraciones
 2. La Definición de la Agresión
 3. Resolución Unión Pro Paz
- II. METODO INTERPRETATIVO : LAS OPINIONES CONSULTIVAS DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA 204
1. Sobre la Admisión de Nuevos Miembros
 2. Sobre Ciertos Gastos de la Organización
 3. Sobre la Reparación de Daños Sufridos al Servicio de la Organización
- III. LOS ORGANISMOS SUI GENERIS 221
1. El Comité Interino de la Asamblea General
 2. Guardia y Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas
 3. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz
 4. El Problema del Desarme
- IV. FLEXIBILIDAD DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS 241
1. En los Mecanismos de Representación

- 1.1 "Paquetes" de Miembros :
Requisitos de los Artículos
3 y 4 de la Carta
- 1.2 La Representación de China
- 1.3 La Suspensión de Sudáfrica
- 1.4 Status de País Observador
- 1.5 Asientos Permanentes de fac
to y distribución de asien-
tos por bloques.

2. Votación en el Consejo de Seguridad

- 2.1 Abstención de un Miembros
Permanente
- 2.2 Ausencia de un Miembro Per
manente

3. Elección del Secretario General

- 3.1 Extensión del Mandato
- 3.2 Secretario General Interino

CAPITULO V : ¿ REESTRUCTURACION DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS O ENMIENDA DE SU CARTA CONSTITUTIVA ?

254

1. Los Miembros de las Naciones Unidas
2. Las Alternativas de las Naciones Uni
das

CONCLUSIONES

268

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Atendiendo a la preocupación que la presente problemática internacional ha originado en la propia Organización de las Naciones Unidas y en los círculos académicos más allegados a sus actividades, así como a las innumera - bles propuestas hechas para fortalecer su actuación y a - nuestra premisa fundamental de que la actual sociedad in - ternacional tiene, indudablemente, su máxima expresión en las Naciones Unidas y que todo estudio de la Organización mundial adquiere un valor relevante no sólo por su estre - cha relación con la evolución paulatina del Derecho Inter - nacional (desarrollo de conceptos teóricos), sino por su creciente importancia política y práctica, con el presente ensayo se ha buscado responder a la serie interminable de preguntas que con respecto a la reforma de la Carta y, lo que es más importante, al futuro de la Organización, opera en detrimento del funcionamiento eficaz de la ONU.

La oportunidad de nuestro análisis se evidencia por el hecho de que aunque la Organización fundada en San Francisco ha cambiado para dejar las concepciones predomi - nantes en 1945 y adentrarse por nuevas veredas; la Organi - zación de hoy en día no se ha compenetrado de las ideas que caracterizan a la comunidad de Estados. Las N.U. se encuen - tran, por lo tanto, en una etapa decisiva dentro de dicho proceso. Es decir, la turbulencia creada por el choque - entre furzas nuevas y nociones tradicionales plantea un momento único para la Organización la cual, evidentemente, se debate ante las disyuntiva de renovación o inevitable estancamiento y/o ulterior desaparición.

Para considerar los numerosos y complejos proble - mas que se relacionan con la reforma de la Carta se conside - ró conveniente recurrir al método selectivo que permite to - mar como base los problemas más controvertidos de la Orga - nización y confrontarlos con los supuestos jurídicos enmar - cados en la Carta.

En otras palabras, se ha procedido (Capítulo II) a analizar la incongruencia existente entre los principios establecidos por la Carta y la práctica seguida por los Estados. Este fenómeno que ha sido la causa fundamental - que sustenta los esfuerzos que se llevan a cabo para enmendar la Carta; esto es, para adecuar la teoría con la realidad, a la vez, ha propiciado el sentimiento de frustración y desencanto que los propios Miembros, y la sociedad internacional en general, experimentan con respecto a la "utilidad" de la Organización.

En consecuencia, al Capítulo II le ha correspondido responder a la pregunta de ¿Por qué se pretende la reforma de la Carta de las Naciones Unidas ?.

Tal análisis nos lleva directamente (Capítulo III) a preguntarnos cuáles son los métodos para reformar la Carta y si conforme a las normas incorporadas en la misma ¿es posible reformarla, mediante qué mecanismos, bajo que supuestos? ¿Se han utilizado los métodos previstos en la Carta para su reforma ?.

En primer término, se deben precisar los métodos constitucionales contenidos en la Carta y que establecen los mecanismos idóneos para enmendarla y revisarla, explorando los problemas que su implementación ocasiona y - las "fallas" inherentes al procedimiento de reforma. Asimismo, se tiene que considerar la enmienda de algunas disposiciones de la Carta ya realizada.

El método formal de reforma de la Carta, a la vez, propicia (puesto que la enmienda de la Carta es constitucionalmente posible) la presentación de propuestas tendientes a mejorar el funcionamiento de la Organización. (¿Qué propuestas se han elaborado en concreto?). Estas han sido tan numerosas, que en este caso la selección de las mismas tiene que hacerse con todo rigor, y tan variadas = (incluyen desde meros cambios administrativos hasta radicales alteraciones estructurales) que el Capítulo III se ha dedicado casi en su totalidad a su estudio.

En el Capítulo IV la idea predominante ha sido la de establecer si existen otras alternativas para "modificar" la Carta (aún el procedimiento de reforma) y reforzar las actividades de la ONU como institución mundial. Para tal efecto, ha sido necesario distinguir entre los métodos informal y formal usados para la enmienda de los tratados internacionales.

En el mismo Capítulo IV se han esquematizado los principales "cambios" hechos con respecto al funcionamiento de la Organización y a la interpretación de la Carta con forme al método informal.

En virtud de que la reforma de la Carta de las Naciones Unidas no depende únicamente de los supuestos constitucionales, queda por determinar si las condiciones internacionales son favorables para emprender la revisión o la reforma de la Carta. Dichas condiciones, obviamente, son el resultado tanto de la posición de los Estados Miembros en forma individual como de las relaciones que surgen de su actuación internacional en conjunto (Capítulo V).

Las conclusiones, finalmente, incorporan todos los elementos considerados hasta ahora para ponderar si la reforma, y quizá la revisión, de la Carta y la reestructuración de la Organización responden efectivamente a las necesidades y a los deseos de la comunidad internacional.

CAPITULO I

ANALISIS ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS

(Planteamiento del Problema)

Las Naciones Unidas se establecieron en 1945 como resultado de la última conflagración mundial y con el objeto de ayudar a formar el mundo del futuro que los estadistas de San Francisco habían vislumbrado, y cuyos supuestos se basaban en la conocida fórmula del mantenimiento de la paz y la cooperación entre los Estados.

La organización de las Naciones Unidas como institución mundial siguió el patrón establecido por los intentos anteriores, especialmente por la Sociedad de Naciones, aunque los problemas a los que tendría que abocarse diferían considerablemente de los que tradicionalmente habían dominado las relaciones internacionales.

Es así, que desde su concepción la Organización de las Naciones Unidas, en términos generales, se encontró enmarcada en un esquema pasado para solucionar problemas futuros. Esta incongruencia, que ha persistido durante los últimos 30 años, ha contribuido a alentar las críticas y las prontas desilusiones que han caracterizado el debate en torno a la "utilidad" y funcionamiento de las NU.

No obstante, dicho debate no siempre se ha conducido con la debida atención y distinción de las cuestiones constitucionales de los problemas de política internacional, esto es, de las actitudes de los miembros de la sociedad internacional. Consecuentemente, la polémica no ha escapado el perderse en innecesarios argumentos ideológicos que en lugar de aclarar su objeto de discusión han desvirtuado su naturaleza y creado mayor confusión.

El análisis de las causas que originan la confrontación entre los fundamentos constitucionales y la situación real del mundo actual será el tema central del siguiente capítulo. Por el momento, permítasenos apuntar, en primer lugar, algunos de los elementos que condicionaron el establecimiento de las Naciones Unidas, y en segundo, los que ahora demandan su transformación.

1. RAZON DE SER DE LAS NACIONES UNIDAS

Al salir de un conflicto mundial era natural que a los fundadores de las Naciones Unidas les preocupara en especial concebir un sistema de mantenimiento de la paz, con el que se pudiera evitar una repetición de la desastrosa cadena de acontecimientos que llevó a la Segunda Guerra Mundial. La ONU, que responde a esta aspiración, se estableció de conformidad con cuatro conceptos básicos :

- 1º la Organización mantendría, no crearía la paz,
- 2º actuaría con base en el acuerdo unánime de las cinco grandes potencias,
- 3º daría especial importancia a los problemas económicos y sociales, y
- 4º se abocaría al problema del Desarme (1)

Para ello, la Organización contaría con una Asamblea General que sería el centro que armonizara los esfuerzos de los Estados para la consecución de los principios y propósitos de las Naciones Unidas (2). El Consejo de Seguridad sería el órgano ejecutor de la voluntad mayoritaria para mantener la paz y seguridad internacionales (3). Y así como el Consejo Económico y Social sería el medio por el que se crearán las anheladas condiciones de estabilidad y bienestar entre las naciones, el Consejo de Administración Fiduciaria lo sería para los territorios fideicometidos (4). Los asuntos administrativos estarían a cargo de la Secretaría, cuyo representante oficial sería el Secretario General (5). Finalmente, las diferencias entre los Estados podrían dirimirse pacíficamente gracias a la intervención de la Corte Internacional de Justicia (6).

Sin embargo, esta imagen ideal, como es bien sabido, no ha dado los frutos esperados porque uno o varios de los engranes de la maquinaria no están operando conforme al plan original, como se verá posteriormente.

-
- 1) Wilcox Francis O. & Marcy Carl M. Proposals for Changes in the U.N., The Brookings Institution, 1955, p. 56.
 - 2) Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas.
 - 3) El Consejo de Seguridad no es un órgano subordinado a la Asamblea General. Actúa a nombre de los Miembros de las N.U. Artículo 24 de la Carta.

Por otra parte, los nuevos antagonismos que se produjeron inmediatamente después de la guerra entre los Estados participantes en ella y la evolución del mundo de post-guerra - incluida la aparición de las armas nucleares, la formación de los pactos militares regionales, el ritmo acelerado de la descolonización, los extraordinarios avances de la ciencia y la tecnología aplicadas, el gran aumento de población y el surgimiento de un grupo de naciones en desarrollo independientes - han creado una nueva estructura geopolítica en los últimos años.

En otras palabras, las Naciones Unidas constituidas bajo un conjunto de principios y metas consagrados en su Carta Fundamental, cuyo fin último es la paz, son a la vez, una institución mundial con una compleja estructura - establecida también en la Carta - para alcanzar dichos propósitos. Es por ello que resulta altamente arbitrario separar a la Organización de la Carta, ya que la primera es la entidad jurídica que además comprende la parte física del concepto de las Naciones Unidas; la Carta es el instrumento legal que obliga a los Miembros de la Organización a actuar en un determinado sentido; la primera es el producto de la unión de un número mayoritario de Estados, la segunda a más de ser el documento enunciativo de las disposiciones que regulan el funcionamiento de la Organización es la culminación de un intenso proceso de negociación y sobre representa el acuerdo final logrado por las naciones vencedoras en la última guerra - para crear a las Naciones Unidas. La Organización sin la Carta no podría ser, la Carta sin la Organización no tendría razón de ser.

De igual forma, es sumamente impráctico calificar las disposiciones de la Carta (que se separa de la Organización únicamente para efectos analíticos) de rígidas y estáticas. Si bien existe un detallado procedimiento para reformar la, la Carta ha sido modificada informalmente en innumerables ocasiones. A la par que la situación internacionalesha cambiado de una manera que era imprevisible en San Francisco, la Organización sorprendentemente ha demostrado una capacidad notable para emprender nuevas tareas, adaptarse a un mundo cambiante

-
- 4) Artículos 55 y 76 de la Carta.
 - 5) Artículo 97 de la Carta.
 - 6) Cfr. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia anexo a la Carta de las Naciones Unidas.

y hacer frente a nuevos y diversos problemas, al mismo tiempo que ha desempeñado un papel indispensable en los difíciles ajustes y adaptaciones de las relaciones resultantes de ese cambio político mundial, dentro del marco conceptual y organizacional establecido por la Carta.

La Carta, por lo tanto, no puede dejar de reflejar las condiciones políticas que condicionaron su creación, como tampoco puede dejar de desconocer la realidad socio-política y económica que permite su continuo funcionamiento. El factor determinante es, entonces, el comportamiento que sigan los Estados tanto como componentes de la sociedad internacional como miembros del organismo mundial por excelencia.

2. LOS MIEMBROS DE LAS NACIONES UNIDAS

2.1 Creación de la ONU.-

Líneas arriba se habló de la influencia que "el flagelo de la guerra" había tenido para que los Estados se hubieran decidido a crear la organización mundial que nos ocupa. Otros factores influyeron también, como el hecho de que los Miembros fundadores de la Organización pertenecieran a la misma alianza victoriosa que permitió una identificación de acciones y fines que no se volverá a ver en la jóven vida de las Naciones Unidas : alianza que, como se recordará, fue posible en parte debido al número reducido de participantes, cuyos integrantes (*) no se distinguían por marcadas diferencias socio-económicas.

2.2 Formación de una nueva realidad.-

La formación de una nueva situación internacional se inició con la división del mundo en bloques ideológico - políticos que la llamada Guerra Fría cristalizó en el enfrentamiento armado que tuvo como escenario a la pequeña República de Corea en 1950, asestando un duro golpe a la efectividad de la Organización en cuanto a su capacidad para mantener la paz mundial.

*) Con excepción de la URSS.

Asímismo, este mundo bipolar presenciaba el nacimiento de nuevos participantes gracias al fructífero proceso de la descolonización que además de restaurar en parte el prestigio de las Naciones Unidas, la proveyó de nuevos miembros, los que a su debido tiempo transformarán radicalmente las prioridades de la Organización.

Además, se inicia el establecimiento de una nueva jerarquía entre los Estados con la aparición de otras categorías : Superpotencias, potencias medianas y las no potencias. El criterio para semejante división podía aun encontrarse en el potencial bélico de los países.

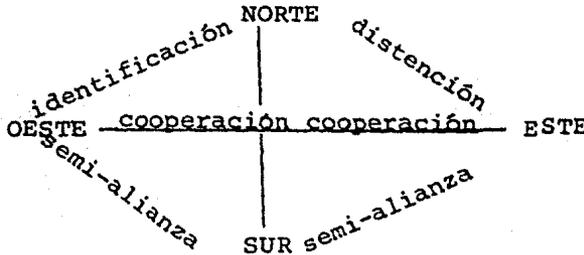
2.3 Contraposición con esa nueva realidad.-

Para principios de la década de los años setenta el cambio de las condiciones imperantes en 1945 había sido total. No podía hablarse más de guerra, aunque tampoco de paz; el avance económico de algunas potencias y la distensión lograda entre las dos superpotencias habían disminuido, aunque no eliminado, la importancia de las zonas de influencia y de la bipolaridad este-oeste, donde el elemento ideológico permanecía como una variable decisiva en las relaciones entre los bloques.

El número de Estados Miembros de la Organización se había casi triplicado y sus diferencias entre sí ahondado. Los Estados ahora se separaban por mundos en relación a sus logros económicos, industriales, tecnológicos y bélicos. En el primer mundo se mantenían las dos superpotencias; en el segundo, las antiguas potencias intermedias y en el tercero el resto de la humanidad (y aun este último se había dividido para hablar de un cuarto mundo que comprendiera a los más pobres de los pobres).

De manera extremadamente simplificada, las complejas relaciones entre Estados se esquematizan como el surgimiento de una nueva bipolaridad, esta vez económica y entre el Norte y el Sur, entre los que tienen y entre los que carecen de todo (Fig. 1).

FIGURA 1 *



Las divisiones y conflictos entre los Estados se han acrecentado significativamente en su representación y participación en las Naciones Unidas, estableciendo patrones de comportamiento que han pasado de :

- a. una identificación casi absoluta del voto de los Estados Unidos con los de las pequeñas y medianas potencias en la implementación de su política nacional por intermedio de la ONU, a
- b. la consolidación de una corriente moderadora de países "no alineados" con tímidos intentos por defender sus políticas e intereses particulares, a finalmente

* En el presente modelo las coordenadas internas que forman la "cruz" representan las relaciones comerciales-económicas entre cada uno de los "puntos cardinales", que a su vez representan grupos de Estados. Las líneas que unen los puntos cardinales son esquemáticas de las relaciones político-militares. Esta figura no pretende describir las relaciones internacionales en su totalidad sino simplemente describir dos de sus elementos sobresalientes. Tampoco pretende colocar en un segundo plano las modalidades de las relaciones entre el mundo capitalista y el bloque socialista, entendidos en su más amplia acepción.

- c. la franca confrontación entre países desarrollados y países en desarrollo para hacer de las Naciones Unidas el instrumento esencial de la cooperación internacional.

En consecuencia, la transformación del mundo ha presionado el marco operativo de la Organización de las Naciones Unidas de una manera tal que para muchos de sus Miembros se hace imperativo un cambio total en la institución mundial, " si se quiere que esta esté a la altura de las expectativas, y en posibilidad de afrontarlas, de acuerdo con las necesidades de los países en vías de desarrollarse". Desde 1946 se vienen proponiendo ciertos cambios, aseguran, ¿ no es hora ya de que se lleven a la práctica ?, preguntan. (7).

3. REALIZACION DEL CAMBIO EN LAS NACIONES UNIDAS.

Al considerar esos "ciertos cambios" en la estructura y/o en la organización de las Naciones Unidas hay que hacer una distinción entre cambios de forma y cambios de fondo. Esto es, los primeros no requieren la enmienda formal de la Carta, mientras que los segundos normalmente se refieren a alteraciones de contenido y de principios.

A reserva de que más adelante se les analice con todo detalle, cabe hacer mención de algunos ejemplos. Un cambio que no implicara la enmienda de la Carta consistiría en la reestructuración de los sectores económicos y sociales de la Organi-

7) Vid infra Capitulo III.

zación para atender las presiones del mundo no desarrollado con la simple racionalización de esfuerzos y una firme voluntad política.

El cambio substancial lo constituiría la aceptación de la legendaria iniciativa para que se elimine la desigual representación de los Miembros de las Naciones Unidas en el Consejo de Seguridad, evidenciada por el derecho de veto que cinco de ellos disfrutaban de manera permanente.

Para llevar a la práctica esos cambios se presentan dos alternativas. La primera estaría en negociar, y en última instancia solucionar, las diferencias que separan a los miembros de la sociedad internacional fuera del seno de las Naciones Unidas. Tal práctica ya ha sido ensayada (problemas de desarme, negociaciones SALT, Diálogo Norte-Sur, etc.) y es el objeto de otro tipo de estudios.

La segunda alternativa es la que ocupa la atención del presente trabajo y consiste en explorar las posibilidades existentes para adecuar la labor de las Naciones Unidas con el mundo de hoy y del futuro dentro de su propio contexto.

La Carta y el funcionamiento de la Organización han demostrado que el cambio que sufran las N.U. puede ser total o parcial. Para ser total, es decir, para reformar completamente a las Naciones Unidas, se pueden seguir tres caminos :

1. cumplir con los requisitos establecidos en la - Carta para llevar a cabo la " revisión " de la Carta de la ONU (8)
2. crear " otras Naciones Unidas " puestas al día - con la realidad actual
3. hacer de las Naciones Unidas que conocemos un gobierno supranacional.

8) Artículo 109 de la Carta.

De manera parcial se puede :

1. Enmendar los postulados obsoletos de la Carta siguiendo el procedimiento fijado por la misma(9)
2. Sin alterar formalmente el texto de la Carta, se pueden modificar sus contenidos generales haciendo una interpretación amplia y flexible.
3. Restructurar, sin modificar la esencia de la Carta, las disposiciones y organismos que se han creado ya sea en virtud de las interpretaciones que sobre el texto constitucional se han hecho, o en virtud de la aplicación rigurosa de las facultades expresas concedidas por la Carta.

Sea cual sea el método que se adopte y la orientación que se le dé al problema del cambio en las Naciones Unidas, este será tema de constante preocupación y tema de estudio tanto para las Naciones Unidas como para la comunidad académica internacional durante los próximos años. Es por ello, que en esta oportunidad nos proponemos delimitar los parámetros dentro de los cuales se debate la reforma de la Carta de las Naciones Unidas señalando a la vez, las alternativas de la Organización de las Naciones Unidas como máxima institución mundial.

9) Artículo 108 de la Carta.

CAPITULO II

LOS PROBLEMAS REALES Y EL MARCO JURIDICO - POLITICO ESTABLECIDO POR LA CARTA

Es evidente que los problemas reales y el marco jurídico-político establecido por la Carta no se han desarrollado en forma paralela. Por ello, la eficacia de la Organización para tratar con tales problemas se ha visto considerablemente reducida y severamente cuestionada.

Muchas, no cabe duda, han sido las disposiciones de la Carta que durante sus treinta años de vigencia han sido exhaustivamente analizadas : algunas han quedado en el olvido por la relatividad de su importancia, otras se han constituido en el centro mismo del debate en torno a la Reforma de la Carta.

Las causas que han creado la disparidad entre lo que dice la Carta y lo que en realidad sucede pueden encontrarse ya sea en disposiciones constitucionales redactadas en forma obscura e imprecisa, como en meras diferencias de conceptualización acerca de lo que las NU son y deben ser.

Al considerar los problemas constitucionales (1) que los organismos internacionales tienen que confrontar, en el caso de las Naciones Unidas, ciertos elementos relevantes se pueden distinguir como comunes a sus seis órganos principales, a pesar de que cada uno de ellos presenta problemas individuales característicos de las funciones que le son encomendadas y de la naturaleza de los problemas con los que tiene que trabajar. Aquellos se refieren, en forma general, a la composición de los propios órganos, a la distribución de los Miembros de la

1) Estos se consideran como complementarios de los problemas substantivos, que son los problemas con los que las organizaciones internacionales tienen que trabajar.

Organización en ellos, a los procedimientos de votación y a la asignación de competencias para cada uno de los órganos.

No obstante que dentro de los órganos de la ONU se han establecido prioridades en cuanto a la urgencia - para enmendar las discrepancias que impiden a la Organización desempeñar un papel más activo en la conducción de las relaciones internacionales, es sumamente difícil separar una área de otra en virtud de que sus problemas están estrechamente interconectados; sin embargo, siguiendo la distribución establecida por la Carta misma se puede intentar un breve análisis de sus principales características.

CONFRONTACION TEORICO-PRACTICA DE LOS PROBLEMAS FUNDAMENTALES DE LA ONU

1. LA ASAMBLEA GENERAL

Como es bien sabido la Carta le ha asignado a la Asamblea General, como el órgano más representativo de la Organización, las más amplias funciones deliberativas, ya que este es el único foro en el que participan todos los Miembros de las Naciones Unidas.

1.1 Representación y Procedimiento de Votación

En la Asamblea General la representación está íntimamente ligada al procedimiento de votación : a cada Estado un voto. (2)

-
- 2) Artículo 9 de la Carta : " La Asamblea General estará - integrada por todos los Miembros de las Naciones Unidas ... Ningún Miembro podrá tener más de cinco Representantes en la Asamblea General "
- Artículo 18 : " Cada Miembro de la Asamblea tendrá un - voto... Las decisiones de la Asamblea en cuestiones importantes se tomarán por el voto de una mayoría de dos tercios de los Miembros presentes y votantes.... Las decisiones sobre otras cuestiones... se tomarán por la mayoría de los Miembros presentes y votantes...."

En teoría la sencilla fórmula consagrada en los artículos 9 y 18 de la Carta constituye el reconocimiento mismo de la igualdad soberana de los Estados. En la práctica la propia Organización, al determinar, por ejemplo, la escala de contribuciones de los Estados para el sostenimiento de las N.U., reconoce la desigualdad, al menos económica, existente entre sus Miembros. Es decir, mientras que por una parte las disposiciones del artículo 2 párrafo 1 de la Carta elevan el principio de la igualdad jurídica de los Estados a la categoría de principio fundamental de las Naciones Unidas; por la otra, la representación y la fórmula de votación aceptadas en la Asamblea General equivalen, irónicamente a equiparar el voto de los Estados Unidos con el de, digamos, Costa de Marfil cuando ni las obligaciones ni las responsabilidades de ambos Estados se pueden comparar.

Conforme a este plantamiento la debilidad de - los países pequeños no se puede compensar con una supuesta superioridad - o por lo menos igualdad - moral. La igualdad de derecho de los Estados y la igualdad de sufragio son cosas muy distintas. La primera es un principio fundamental de la vida internacional contra el que no se puede atentar. Pero en una institución internacional llamada a desempeñar un papel activo para mantener el orden internacional y hacer respetar los derechos de todos, es a la vez legítimo y necesario establecer una cierta relación entre la toma de decisiones y la aplicación de esas decisiones (3).

Actualmente todos los Estados, sea cual sea su población y su desarrollo económico y social poseen un voto en la Asamblea General. El resultado es que las decisiones tomadas en la Asamblea, aún por la mayoría de dos tercios, pueden carecer de autoridad y no reflejar la opinión internacional mayoritaria. La población de - una gran potencia puede sobrepasar la población de cin-

3) Giraud Emile, La Revision de la Charte des Nations Unies
Recueil des Cours ,1956 p. 410.

cuenta Estados pequeños o medianos y representar una fuerza mucho más grande que todas las fuerzas adicionales. Eso hace que el sistema de las Naciones Unidas no esté adaptado a la realidad (4).

Por otra parte, el procedimiento de votación en la Asamblea General ha propiciado, y aun hecha necesaria, la formación de bloques y grupos de Estados para asegurar se el mayor número de votos para la implementación de una política dada y por la necesidad de organizar coaliciones de intereses con la suficiente fuerza para conseguir que cada bloque o grupo obtenga el mayor número de asientos en los Consejos y en la Asamblea General como sea posible (5).

4) Ibidem, p.451.

5) Cfr. Hovet Thomas Jr, Bloc Politics in the United Nations Harvard University Press, 1960, p. 59-119. El Sr. Hovet clasifica a los grupos y bloques que actúan en la Asamblea General de las Naciones Unidas en :

- a) Bloques, que son los grupos de estados que se reúnen regularmente y cuyos miembros quedan obligados por las decisiones del bloque al emitir sus votos, como sucede en el bloque socialista.
- b) Grupos de discusión (Caucusing groups)-cualquier grupo con cierto grado de organización formal con frecuentes reuniones antes de la celebración del período ordinario de sesiones de la Asamblea General.
- c) Grupos de distribución geográfica.- Normalmente opera para distribuir los asientos que le corresponden al grupo en los Consejos, y otros organismos.
- d) Grupos regionales.- No tienen organización formal y más bien operan "entre bastidores" y están ligados por factores externos a la Organización (Grupo de Países Arabes).
- e) Grupos de Intereses comunes.- Tienen ciertos elementos en común que les permiten actuar al unísono en determinados asuntos.
- f) Grupos temporales.- Se forman para defender o representar una posición específica.

La característica de estos bloques se encuentra no sólo en la identidad de intereses y propósitos comunes, sino también, como en el caso del Grupo Latinoamericano, por la cercanía geográfica de los Estados que los forman.

El resultado inmediato de su actuación se deja sentir en el " comercio desmesurado " que se instituye para obtener votos por el simple juego aritmético que permite a las alianzas más disimulas aprobar resoluciones aun sin la anuencia, y en muchas ocasiones con la abierta oposición, de las grandes potencias.

De igual forma, la continua acción de esos grupos y bloques extiende la posibilidad de los pequeños Estados para ejercer una influencia desproporcionada tanto con respecto a su población como a su importancia política cuando combinan sus votos en cuestiones particulares.

Resumiendo, la igualdad soberana de los Estados, la votación igualitaria representada por la máxima de - "un Estado un voto" y la formación de bloques de Estados en la Asamblea General han atraído críticas que se dirigen no sólo a la responsabilidad de los Miembros para adoptar e implementar decisiones mayoritarias, sino también a la credibilidad de la Organización para cumplir con sus tareas. En este sentido, es común que el procedimiento de votación y por lo tanto la representación en la Asamblea General sean calificados como " la tiranía de la mayoría" y de " amenaza para la potencialidad de las N.U. como instrumento de cooperación internacional... y para la observancia de las reglas y aun de la propia Carta " (6).

Los acontecimientos recientes (predominio de - las políticas seguidas por los países árabes-petroleros enmarcadas en el conflicto del Medio Oriente, insistencia del Grupo de los 77 para que asuntos económicos de especial significación para sus miembros sean considerados en los debates de la Asamblea, intentos por finiquitar las e-----

6) United States Department of State, U.S. Position at 29th UN General Assembly, Special Report, p. 22.

cuestiones coloniales y solucionar las que se refieren a la discriminación racial y problemas del Apartheid, etc., etc.) han colocado aparentemente a la Organización ante la disyuntiva de " tratar de representar los puntos de vista de la mayoría numérica del día o tratar de ser el portavoz de una opinión global general " (7).

Alterar el procedimiento de votación en la Asamblea General requiere necesariamente una alteración de fondo de la Carta. Sin embargo, mucho se ha dicho del papel decisivo que la voluntad política de los Estados juega en este respecto. Cabe entonces preguntarse, en qué medida pueda la participación de los Estados Miembros ayudar en la "dignificación" de la Asamblea General y en que medida está, dentro de su competencia, el adquirir funciones más específicas y determinantes para poner en práctica los propósitos de la Organización ?.

1.2 Funciones

De la lectura del articulado de la Carta relativo a las funciones de la Asamblea General se deduce que esta " podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta y ... podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad ... : Artículo 10.

Además, la Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, - promover estudios y hacer recomendaciones para fomentar la cooperación internacional en los campos político, económico social, cultural, educativo y sanitario e impulsar el desa

7) Ibidem.

rollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación. Finalmente, podrá recibir y considerar informes de los demás órganos y examinar el presupuesto de la Organización. (Artículos 11, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Carta).

En pocas palabras las funciones de la Asamblea General se reducen a discutir, recomendar, considerar y proponer estudios; y aunque la Asamblea podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, no podrá tomar decisiones en esta materia.

a) Competencia.

Las funciones conferidas a la Asamblea General abarcan prácticamente todas las áreas de interés internacional, siendo su única limitación lo estipulado en el Artículo 12, que a la letra dice :

" Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna la Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad ".

El problema con respecto a la Asamblea General, como representativa de la Organización, ha sido el confundir los límites que a su competencia le ha impuesto la Carta. Pues si bien es cierto que posee amplias facultades, estas no trascienden el ámbito de la recomendación.

La Asamblea General no representa a los Miembros de la Organización ni actúa en su nombre. La Asamblea por intermedio de sus resoluciones únicamente sistematiza y presenta a la opinión pública internacional los puntos de vista de los Gobiernos que en su seno debaten y discuten los asuntos que requieren con mayor urgencia su atención.

b) Valor de sus Recomendaciones.

Así como a la representación de los Miembros de la Asamblea corresponde el problema de la votación, a las funciones de la Asamblea General corresponde el del valor de sus recomendaciones. Y esto es así porque la Asamblea que puede conocer de cuestiones que afecten la paz y seguridad internacionales, no puede actuar eficazmente mientras su proceder se limite a la mera emisión de recomendaciones, que si bien son loables, carecen por completo de valor jurídico, es decir, no obligan a los Miembros para cumplir con su contenido.

Por lo anterior, resulta evidente que una organización internacional cuya eficacia depende de que se respeten sus decisiones y que tiene que operar sobre la base de los principios de la Carta y del Derecho Internacional no estará en condiciones de cumplir con sus obligaciones de mantener la paz de manera eficiente y segura.

El hecho de que el inevitable resultado de las deliberaciones de la Asamblea sea una recomendación no tiene su fundamento en sus propias acciones sino, como ya se dijo, en el contexto mismo de la Carta. Y aquí entramos al problemático tema de la competencia funcional entre la Asamblea y el Consejo de Seguridad. Por el momento, ya que esta relación será tratada más adelante, aceptemos como concluyente el razonamiento basado en el Artículo 25 de la Carta que resuelve la pregunta de por qué se pretende que la Asamblea asuma papeles que no le corresponden de acuerdo con la estructura de la Organización claramente definida en la Carta y que otorga facultades decisorias únicamente al Consejo de Seguridad, - y al decir toma de decisiones se hace ineludible referencia al acuerdo convenido por los Miembros de aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad.

Una vez establecido que la Asamblea sólo puede recomendar, cabe reflexionar sobre el verdadero valor de esas recomendaciones. El internacionalista Jorge Castañeda (8) lo ha hecho y ha llegado a la conclusión de que existen dos tipos de resoluciones : 1) las internas y 2) las externas.*

8) Castañeda, Jorge, EL Valor Jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas, El Colegio de México, 1967, p. 22.

* Estas últimas a su vez se subdividen en : recomendaciones, decisiones obligatorias, determinaciones y declaraciones.

En primer lugar, la Carta establece expresamente el carácter obligatorio de la mayoría de las resoluciones que se refieren a la actividad interna de la Organización, como son las resoluciones que se ocupan de las autorizaciones presupuestarias (Artículo 17 de la Carta), del establecimiento de órganos subsidiarios (Artículo 22), de peticiones de opiniones consultivas a la Corte Internacional de Justicia (Artículo 96), de la suspensión de derechos y privilegios de la calidad de Miembro (Artículo 5) y de la expulsión de Miembros de la Organización (Artículo 6).

En cambio las resoluciones dirigidas a los Estados Miembros - o externas - en términos de los Artículos 10 a 14 (Capítulo IV) que permiten a la Asamblea ocuparse de asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, sólo tienen carácter de recomendación y no obligan legalmente a los Estados. (9)

En idéntico sentido se pronuncia Kelsen (10) en su estudio de la Carta al decir que :

" El artículo 13 autoriza a la Asamblea a hacer recomendaciones en el campo de la cooperación internacional, y el Artículo 14 la autoriza a recomendar medidas - para el arreglo pacífico de controversias o de cualquier situación que considere que puede perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre los países, sin restricción alguna en cuanto a las personas o autoridades a las que se pueden hacer recomendaciones. Por su propia naturaleza las recomendaciones no constituyen una obligación legal de comportarse de acuerdo con las mismas".

La Corte Internacional de Justicia también ha emitido su opinión sobre esta importante cuestión al declarar

9) Dugard John, N.U., Derechos Humanos y el Apartheid, en Foro Internacional, Oct.-Dic., 1970.

10) Kelsen Hans, The Law of the U.N., Praeger, 1966, p.63.

que :

" Las resoluciones de la Asamblea General en la mayoría de los casos no son obligatorias, sino que únicamente tienen el carácter de recomendación, especialmente las relativas al mantenimiento de la paz mundial (11).

En breve, a las actividades internas de la Organización corresponde en términos generales, según Castañeda la resolución obligatoria; a la actividad externa corresponde, también en principio, un tipo de resolución que no entraña para el destinatario la obligación jurídica de cumplir su contenido, esto es, la recomendación (12).

En fin, el problema de la obligatoriedad de las resoluciones determinativas, y en general de todas las resoluciones de los organismos internacionales está estrechamente vinculado con el problema de la aplicación coercitiva de las normas internacionales y " este es nada menos que el problema de la jurisdicción del Derecho Internacional". (13)

Pero aun aceptando la no obligatoriedad de las recomendaciones de la Asamblea General, queda por explicar el porque se incluyó semejante disposición en el texto de la Carta. Un primer intento de explicación podría basarse en el principio de la soberanía de los Estados, que precisamente se manifiesta, salvo contadas excepciones, en el hecho de no acatar las exhortaciones en ellas contenidas (14).

Para que la Asamblea General ejerza control sobre las acciones de los Estados Miembros tendría que reformarse la Carta. Sin embargo, de poco serviría una reforma a -

11) Dugard J., op cit, p. 292.

12) Castañeda J., op cit, p. 70

13) Ibidem, p. 141

14) Tunkin I. Grigori, La coexistencia pacífica y las N.U., en Foro Internacional, Oct.-Dic., 1970, p. 414.

la Carta en la que solamente se facultara a la Asamblea a decretar decisiones obligatorias para los Miembros, si se dejara intacto el aparato institucional para la solución pacífica de controversias, y lo que es más importante, el no aceptar las sentencias de la Corte Mundial.

Por último, la acción de la Asamblea General quedaría incompleta cuando alguno de los Miembros de la Organización se situara del lado de los quebrantadores de la ley internacional, si se carece de una fuerza coercitiva - bajo el mando de las Naciones Unidas, que respalde las decisiones adoptadas por cualquiera de sus órganos. (15)

15) Cfr. Capítulo II, Sección 2.

2. EL CONSEJO DE SEGURIDAD

La Carta de las Naciones Unidas concibe al Consejo de Seguridad precisamente como el órgano bajo cuya responsabilidad queda el que los Miembros de la Organización acaten las decisiones de las N.U. Conforme al multicitado tratado, el Consejo de Seguridad no es únicamente uno de los órganos principales de la Organización, sino el órgano principal en cuanto se refiere al mantenimiento de la paz mundial. El Consejo actúa en representación de las Naciones Unidas, cuyos Miembros se han comprometido a acatar sus decisiones (Artículos 7, 24, y 25)

Por ello, la labor encomendada al Consejo de Seguridad, como ya se dijo, es la de mantener la paz y la seguridad internacionales, la cual se identifica plenamente con la razón de ser de la ONU.

Para el desempeño de sus funciones el Consejo de Seguridad cuenta teóricamente con el apoyo incondicional de los Miembros más poderosos de la Organización, quienes disfrutan de asiento permanente en su seno y privilegios inherentes especiales de acuerdo con esta condición.

2.1 Representación

El Artículo 23 de la Carta determina que la República de China, Francia, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América serán los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y que otros diez Estados, electos por la Asamblea General para un periodo de dos años, serán los miembros no permanentes.

Salvo la distinción entre Miembros originarios y miembros admitidos de la Organización de las Naciones Unidas hecha en los Artículos 3, 4, y 110; la distinción entre Miembros establecida en el Consejo de Seguridad es la única clasificación formal de este tipo hecha en un órgano de la Institución.

La desigualdad existente entre los miembros del Consejo de Seguridad se puede explicar desde diversos puntos de vista : el aspecto histórico se remite esencialmente a las - condiciones dominantes poco antes y durante la Segunda Guerra Mundial; las razones políticas se refieren al predominio militar y a la influencia internacional adquirida en ese entonces. Los fundamentos legales aún se están discutiendo.

El hecho es que la Carta consigna esta distinción con el propósito fundamental de lograr consenso unánime de las mayores potencias para alcanzar, estabilizar y preservar la paz.

El Consejo de Seguridad, en opinión de los Constituyentes de San Francisco, debería constar de un número de miembros tal que le permitiera movilización casi instantánea en caso de emergencia; pero la acción debería, indudablemente, estar respaldada por los Estados Miembros que pudieran dar sus recursos financiero-militares - tomar efectivamente las medidas adecuadas. Los restantes diez miembros se escogerían entre aquellos países cuya contribución al mantenimiento de la paz se hubiera hecho evidente, cuidando la más amplia representación geográfica posible. De hecho, los Miembros permanentes no han desempeñado sus funciones en la forma prevista y la elección de los miembros no permanentes se ha regulado casi exclusivamente por el requisito de la representación geográfica.

Además cualquier Estado, Miembro o no de las N.U., podría participar -sin derecho a voto- en las discusiones del Consejo de Seguridad que concernieran directamente a sus intereses, según las reglas establecidas por el mencionado órgano (Artículos 31 y 32) (16).

-
- 16) Esta disposición ha llevado a algunos autores a la creencia de que existe otra categoría de miembros en el Consejo de Seguridad, sin embargo resulta dudoso puesto que la - membresía implica obligaciones precisas y permanentes, no por un periodo determinado y para un asunto particular.

2.2 Procedimiento de Votación

Al igual que en la Asamblea General los miembros, permanentes y no permanentes, del Consejo de Seguridad tienen un voto. Pero en vista de la propia composición y de la delicada responsabilidad conferida al Consejo conforme al Artículo 27 " las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones (que no sean de procedimiento) serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluyendo los votos afirmativos de todos los miembros permanentes". En términos llanos, esta situación se conoce como el derecho de veto de los miembros permanentes.

En la realidad, la situación crucial de la política mundial se refleja puntualmente en el procedimiento de votación del Consejo de Seguridad, en el que el veto generalmente es considerado como el defecto crítico de las N.U.

El veto representa, por un lado, la facultad que los cinco miembros permanentes tienen para frenar o retrasar la acción de la Organización en materia de mantenimiento de la paz, cuando en una votación importante ya no cinco, sino simplemente uno de ellos puede interponer su voto negativo contraviniendo así la disposición del artículo 27 arriba citada (17).

Por el otro, es la condición necesaria para que la Organización pueda actuar y asegurar la participación de - las grandes potencias=dueñas del poderío militar necesario- para respaldar las decisiones del Consejo de Seguridad(18).

Ciertas características particulares del derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se pueden distinguir. Una de ellas es la relativa a su aplicación, pues el veto sólo tiene validez cuando se aplica en la votación de cuestiones importantes(19). Esto es,

-
- 17) Las grandes potencias pueden destruir a la ONU siguiendo políticas rígidas y de mentes estrechas ; o la pueden salvar, y aun propiciar su desarrollo evolutivo, incrementando corrientes flexibles y de cooperación!Deutsch Karl, *The Analysis of International Relations*, 1968, p.178.
 - 18) Wilcox Francis & Marcy Carl, *Proposals for Changes in the UN* Brookings Institution, 1955, p. 311.

la obligación de los Miembros de la Organización se limita a la observancia de las decisiones del Consejo de Seguridad, no así a las recomendaciones, como sucede con el Artículo 36 referente a los procedimientos para el arreglo pacífico de controversias.

También se ha limitado el campo de acción en el que los grandes Estados podrán aplicar el veto : el Consejo de Seguridad podrá decidir que medidas que impliquen o no el uso de la fuerza armada han de emplearse en casos de amenaza a la paz, quebrantamientos de la paz y actos de agresión (Capítulo VII de la Carta).

A partir del momento en que el Consejo de Seguridad toma una decisión, los Miembros de las Naciones Unidas tienen la obligación de acatar y cumplir con la decisión adoptada, en virtud de que esta es la norma' por la que las N.U. pueden desempeñar cabalmente la función de guardián, árbitro y protector tan vital sobre todo para las naciones más pequeñas y menos poderosas (20).

En la práctica esto no ha sucedido siempre así. Hasta la fecha, muchas de las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad han sido más bien una excepción a la regla prevista en el Artículo 27, pues no en todos los casos se ha contado con el estricto consentimiento unánime de los cinco miembros permanentes como lo prevé la Carta.

El derecho de veto en este sentido ha servido de igual forma, para propiciar que las grandes potencias queden al margen del derecho, de cuya aplicación han sido encargadas. El veto se ha usado indiscriminadamente en materia de solución pacífica de controversias, en materia de admisión de nuevos miembros, en cuestiones que afectan directamente la paz y la seguridad internacionales y en cada situación en que las grandes potencias ven amenazados sus intereses vitales.

-
- 19) El llamado doble veto se ha relacionado con una facultad implícita en los poderes de las grandes potencias para impedir que la Organización, es decir, el Consejo de Seguridad, conozca de algún asunto de interés particular para las mismas, al evitar la unanimidad en cuanto a si ese asunto se considera como una cuestión de procedimiento o no.
 - 20) N.U. Introducción a la Memoria sobre la labor de la Organización, 1974, p. 10.

En conclusión, el veto, que en principio estaría limitado por el código de conducta que para su uso acordaron las potencias (21), no ha respondido a la preocupación de equilibrar los derechos de las grandes potencias con sus responsabilidades y dotar al Consejo de Seguridad de autoridad suficiente para ser consecuente con sus decisiones. Únicamente ha permitido que una sola potencia obstruya la voluntad de las otras cuatro grandes potencias y de todos los demás miembros del Consejo de Seguridad y de la Organización. (22).

Hay sin embargo, quienes consideran que aunque el Consejo de Seguridad rara vez funciona en la forma prevista en la Carta se ha adaptado a las realidades de la época, al proporcionar un foro en el que se pueden plantear abiertamente las controversias y los conflictos más asperos y peligrosos y donde se puede conseguir tiempo y oportunidad para el proceso de conciliación (23). Es evidente que ese no es ni el espíritu ni la letra de la Carta; como tampoco se puede aceptar la idea de que el veto haya sido " incluido deliberadamente en la Carta como un medio de obstrucción, como una fórmula para indicar que los grandes podrían no ponerse de acuerdo y por lo tanto ciertas medidas tendrían que tomarse fuera de la Organización Mundial" (24).

La objeción real al derecho de veto no es que sea una reminiscencia de la regla de la unanimidad, sino que de hecho sea una regla de la minoría puesto que confiere a la minoría de uno la competencia de procedimiento y autoridad moral para determinar la política de la Organización de una manera negativa (25).

En este contexto, se plantean dos métodos a seguir para corregir las deficiencias creadas por el derecho de veto.

-
- 21) En la Declaración Conjunta de las Potencias sobre el Procedimiento de Votación en el Consejo de Seguridad se establece que su excepcional posición en la votación sería usada con el mayor sentido de responsabilidad y consideración para con los intereses de las pequeñas naciones. US Senate Report to the President on the Results of the San Francisco Conference, 1945, p.129.
 - 22) Giraud, E. op cit, p. 411.
 - 23) UN Introducción a la Memoria de 1975, p. 6
 - 24) Alan James, Las Funciones de Seguridad de las N.U., en Foro Internacional, 1970, p.161.
 - 25) Claude Inis, Swords into Plowshares, Rendon House, 1964, p.117

El primer camino buscaría que los cinco grandes se pusieran de acuerdo para no utilizar el veto tanto en la solución pacífica de controversias como en la admisión de nuevos Miembros. La Asamblea General preocupada por la parálisis del Consejo de Seguridad en 1949 recomendó "discreción" en el uso del veto y una "auto-imposición en la definición de intereses vitales", a más de encomendar al Comité Interino el estudio del problema mencionado. El Comité presentó un reporte, pero a partir de esa fecha, no se le ha vuelto a considerar, aunque constantemente es mencionado y criticado por los Miembros de las Naciones Unidas.

El segundo camino consiste en reformar la Carta para modificar o abolir el derecho de veto. Como mera posibilidad teórica, el Artículo 108 de la Carta prevee que la Carta se considerara reformada cuando las propuestas de enmienda hayan sido aprobadas y ratificadas por el voto de las dos terceras partes de los Miembros de la Asamblea, incluidos todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Carta no puede, por lo tanto, ser revisada, o reformada, más que con el consentimiento de las grandes potencias, quienes de esa forma se han asegurado el mantenimiento de la posición que disfrutaban en el Consejo de Seguridad por tiempo indefinido (26).

Aun más, cualquier miembro permanente (y aun un número substancial de no permanentes) puede impedir la adopción de una reforma a la Carta rehusándose a ratificarla (27).

26) Giraud, E., op cit, p. 365.

27) Vid infra Capitulo III.

2.3 Funciones

a) Mantenimiento de la Paz

El punto crucial que sirvió de base para la fundación de las Naciones Unidas y que aún constituye el eje mismo sobre el que giran las actividades de la Organización es el problema del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales(28). Sin embargo, las N.U. no han podido, cuando la paz ha sido violada, castigar al autor de la agresión por su conducta ilegal y prevenir una nueva agresión perpetrada por ese Estado o por algun otro; a pesar de que los Miembros de las Naciones Unidas, a fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de la Organización, han conferido al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales(Artículo24), el cual, en caso de controversia, ante todo deberá buscar la solución pacífica de la misma por los métodos tradicionales (Artículo 33).

Para evitar toda duda de si una controversia amenaza o no a la paz el Consejo de Seguridad también determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas(Artículo 39). Una vez determinada la amenaza a la paz, el Consejo decide que medidas tomar(29). Para que las medidas sin uso de la fuerza se lleven a cabo el Consejo de Seguridad podrá instar a los miembros de las N.U. a que apliquen dichas medidas. Pero si estas resultan inadecuadas, los Miembros de la ONU se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, y de conformidad con un convenio o convenios especiales, cuando este lo solicite,

- 28) Artículo 1 de la Carta : Los Propósitos de las Naciones Unidas son :.....1. Mantener la Paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz, y lograr, por medios pacíficos y de conformidad con los principios de justicia y del Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz....".
- 29) Estas medidas pueden ser las que no impliquen el uso de la fuerza armada y las que se ejercen por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres (Artículos 41 y 42).

las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades incluso el derecho de paso, que sean necesarias. En consecuencia, los miembros mantendrán contingentes de fuerzas aéreas nacionales inmediatamente disponibles para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional; y el Consejo de Seguridad, a su vez, establecerá un Comité de Estado Mayor para que lo asesore y asista en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares. (Artículos 41, 42, 43, 45 y 47).

El análisis de las disposiciones arriba resumidas pone de manifiesto la perfecta actuación que la Organización, en forma coordinada, con todos sus Miembros desempeñaría en caso de que la paz mundial se viera amenazada. La realidad ha sido muy distinta: Cuando el Consejo de Seguridad califica una situación como comprometedor para el orden mundial, recomienda medidas, que no impliquen el uso de la fuerza armada, que los Estados Miembros deberán tomar para solucionar el conflicto. Pero estos quedan en completa libertad para cumplirlas pues sólo ha sido una recomendación.

Decisiones que impliquen el uso de fuerzas armadas conforme a las estrictas disposiciones de la Carta no han sido tomadas, además de que al presente no se han concluido los convenios especiales a que hace referencia el Artículo 43. (El Comité de Estado Mayor en sus esporádicas reuniones no pudo llegar a un acuerdo concreto sobre la forma en que llevaría a cabo las operaciones que le encomienda la Carta. El Comité dejó prácticamente de existir poco después de su establecimiento).

Tampoco se ha cumplido con el Capítulo XVII sobre Acuerdos Transitorios sobre Seguridad, cuyo Artículo 106 establece que:

"Mientras entran en vigor los convenios especiales previstos en el Artículo 43, que a juicio del Consejo de Seguridad lo capaciten para ejercer las atribuciones a que se refiere el Artículo 42, las Partes en la Declaración de las Cuatro Potencias firmada en Moscú el 30 de octubre de 1943 y Francia, deberán conforme a las disposiciones del párrafo 5 de esa Declaración, celebrar consultas entre sí, y cuando a ello hubiere lugar, con otros Miembros de la Organización, a fin de acordar en nombre de esta la acción conjunta que fuere necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales".

La crítica principal a la desviación que las funciones de la Organización han sufrido se refiere a que el Consejo de Seguridad no ha sido el órgano ejecutor previsto en la Carta, a que las grandes potencias no han utilizado la maquinaria, ni siquiera la temporal, creada por la Organización para repeler y castigar actos de agresión y a que los Miembros de las N.U. no han prestado su colaboración ni puesto al servicio de la Organización las fuerzas y facilidades necesarias para restablecer la paz (30).

Esto no quiere decir que la Organización de las Naciones Unidas no haya hecho sentir su presencia, y aún tomado severas medidas para restablecer el orden mundial; lo que es notorio es su falta de apego a las disposiciones de la Carta especialmente a las contenidas en el Capítulo VII y en el mencionado artículo 106 que en buena medida no dejan de ser letra muerta en materia de seguridad internacional (31).

De inmediato surge la pregunta de por qué las Naciones Unidas enfrentan tan desastrosa perspectiva en lo que respecta a su fin primordial. Para responderla, en primer término, se debe establecer una conexión con la situación internacional de hoy en día, la cual no ha permitido que los Estados se decidan a poner a disposición de la Organización sus efectivos militares nacionales.

a.1 Fuerza de Seguridad

En segundo término, el sistema de seguridad colectiva

- 30) Los Miembros de las N.U. prestarán a la Organización toda clase de ayuda en cualquier acción que jersa de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva; a más de que entre sí deberán prestarse ayuda mutua para llevar a cabo las medidas dispuestas por el Consejo de Seguridad (artículos 2p.5 y 49).
- 31) Vid infra Capítulo IV.

contemplado en la Carta, que tiene como objetivo el señalamiento del Estado agresor y la defensa de la víctima, ha resultado ineficaz.

Supuestamente una sanción no puede, en principio, existir sin que exista una voluntad que disponga de los medios necesarios para ponerla en obra. También es del dominio común que esa voluntad no puede ser sino la de los gobiernos de los Estados, y tradicionalmente son los de las potencias dominantes quienes aseguran la ejecución de la sanción o permiten hacerlo a otros estados, o finalmente, lo hacen de acuerdo con varios Estados secundarios, sea en el marco de una organización internacional, sea sin el intermediario de tal organización (32).

Por lo que se refiere a las Naciones Unidas la voluntad ejecutoria son los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que, como hemos visto, no han logrado acuerdos significativos al respecto. "Otros Estados" conforme a lo dispuesto por la Carta, no pueden atribuirse las obligaciones otorgadas por el mencionado tratado al Consejo de Seguridad; y, finalmente, la actuación en concordancia con Estados secundarios también está limitada por las provisiones de la Carta (33).

Sin las fuerzas armadas que los miembros suministran con sus contingentes nacionales, y obviamente sin ninguna otra fuerza policiaca, paramilitar o militar permanente al servicio de la Organización, la Carta carece de un mecanismo coercitivo eficaz y las Naciones Unidas, como institución mundial, por lo tanto, carecen de los medios efectivos para preservar la paz.

32) Rintelen Ernest Wilhelm Von, La Carta de las Naciones Unidas y la validez del Artículo 2 párrafos 3 y 4, en Foro Internacional, 1964, p. 351.

33) Las cuales limitan también los esfuerzos de los Organismos Regionales en acciones de tipo coercitivo en su área específica de operaciones (Artículos 52 y 53). Cfr. Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

b) La Solución Pacífica de Controversias

La obligación tanto de los Miembros de la Organización como del Consejo de Seguridad antes de tomar cualquier medida para mantener la paz internacional es la de buscar la solución del problema en forma pacífica. Para tal efecto, el procedimiento establecido por la Carta se refiere, por una parte a la Corte Internacional de Justicia y por la otra, al propio Consejo de Seguridad. (34)

Este último puede recomendar las medidas que pueden tomarse pero, como en todos los procesos de solución pacífica, no puede imponer ni hacer que una de las partes se someta a él.

34) Vid infra Capítulo II Sección 4.

3. EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

3.1 Representación

El Consejo Económico y Social está integrado por 54 (35) Miembros electos por la Asamblea General, de los cuales nueve se eligen cada año por un período de tres pudiendo, los miembros salientes ser reelectos para el período subsiguiente. En el ECOSOC cada Estado tiene un Representante (Artículo 61).

La distribución de asientos en su seno ha seguido un patrón definido gracias al "Acuerdo de Caballeros", posteriormente aceptado por la Asamblea General, en el que se fija el número de asientos a que cada grupo tiene derecho. Asimismo, el acuerdo se extiende para asegurar la presencia de las principales potencias en los debates del Consejo Económico y Social al otorgarles asiento permanente "de facto" reeligiéndolas continuamente.

En el Consejo Económico existe una modalidad particular en relación con la representación pues además de sus miembros regulares y de los Miembros de las Naciones Unidas pero no de ECOSOC que pueden participar en sus reuniones sin derecho a voto, puede "hacer arreglos para que representantes de los organismos especializados participen, sin derecho a voto, en sus deliberaciones y en las de las comisiones que es tablezca" (Artículo 70).

Es una característica de ECOSOC no tener problemas en cuanto a su procedimiento de votación. Las votaciones simplemente se toman por la mayoría de los miembros presentes y votantes. Por supuesto, cada Estado tiene un voto.

3.2 Funciones

Las críticas contra el funcionamiento del Consejo Económico y Social se han dirigido con frecuencia hacia la forma en que ha desempeñado las funciones que caen dentro de

35) La Resolución 2847 (XXVI) del 20 de Diciembre de 1971 de La Asamblea General aumentó el número de miembros de ECOSOC de 27 a 54. Vid infra Capítulo III.

su competencia. Este ha sido más bien un problema de organización y no de facultades.

a) Cooperación Económica Internacional

La complejidad de tareas que el Consejo Económico y Social tiene que desempeñar salta a la vista de inmediato ya que ECOSOC se encarga no sólo de los problemas internacionales de carácter económico y social sino que también, conforme lo establece la Carta (36), de los de tipo cultural, educativo, sanitario, humanitario y de otros asuntos conexos.

En este vasto campo el ECOSOC tiene un estrecho margen de acción, que como era de suponerse únicamente ha fomentado la desorganización y la duplicación de tareas.

Por una parte, ECOSOC "sólo" está facultado para hacer recomendaciones; emprender estudios; formular proyectos de convención; convocar conferencias internacionales sobre asuntos de su competencia; coordinar las actividades de los organismos especializados, de los cuales podrá presentar informes y hacer observaciones; suministrar información al Consejo de Seguridad; prestar los servicios que los Miembros de las Naciones Unidas y los Organismos especializados le soliciten; y, finalmente, celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales.

Además, ECOSOC tiene la responsabilidad conjuntamente con la Asamblea General de (37) promover, con el propósito de crear condiciones de estabilidad y bienestar basadas en el principio de la igualdad de derechos, la solución de problemas internacionales económicos y sociales y el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos.

36) Artículo 62 de la Carta.

37) Artículo 60 de la Carta.

Por la otra, aunque ECOSOC cuenta con el compromiso de los Estados Miembros de la ONU para realizar conjunta o separadamente en cooperación con la Organización los propósitos consignados en el Artículo 55 de la Carta, no ha logrado su completa implementación porque, como se desprende de lo anterior, no puede obligar a los Miembros a cumplir con sus recomendaciones ni posee los recursos necesarios para fomentar el desarrollo de los países que con mayor urgencia requieren su ayuda.

Obviamente, por cooperación internacional se entiende, no la transferencia de recursos a la Organización, y en este caso al ECOSOC, sino la coordinación de la transferencia que los propios Estados hagan dentro de un espíritu de mutua ayuda, de sus recursos financieros, tecnológicos y aun humanos; sin embargo, esta temática corresponde a lo que conforme a nuestra clasificación inicial denominamos como problemas substanciales de las Naciones Unidas.

b) Coordinación Interagencial

El problema de la coordinación en y por el Consejo Económico y Social constituye el punto medular del presente análisis. La labor de ECOSOC se ha complicado precisamente por lo general de sus atribuciones. Porque si bien es cierto que el Consejo Económico es el órgano principal encargado de las cuestiones económicas, la Asamblea General de acuerdo con el Artículo 10 de la Carta, también tiene ingerencia. Y aún más, las agencias especializadas vinculadas a la Organización, en su mayoría operan en el mismo campo de acción que ECOSOC.

No es extraño encontrar que un mismo asunto esté siendo considerado por varios organismos a la vez duplicando así, y hasta quintuplicando, esfuerzos. Se crea un círculo vicioso en el que los mismos asuntos, aunque en ocasiones considerados desde distintas perspectivas, van por conducto de reportes e informes de un organismo a otro, y así sucesivamente.

Para regular el flujo de documentos y actividades provenientes no sólo de los organismos especializados sino también del propio ECOSOC y sobre todo de sus comisiones permanentes, el Consejo Económico con anterioridad, había buscado la racionalización de sus trabajos, como cuando creó el

Comité Administrativo de Coordinación que fue notoriamente avasallado por la magnitud de la empresa.

c) Temas Sociales : Los Derechos Humanos

Especial atención dentro del ámbito social ha merecido la cuestión del respeto y observancia de los derechos humanos. La Carta específicamente estatuye que el ECOSOC deberá establecer una comisión permanente para la promoción de los derechos humanos (38). Encomiable producto de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social, que comenzó sus trabajos en 1947, por ejemplo, ha sido la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada en 1948 por la Asamblea General, y las más recientes Convenciones sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales abiertas a la firma en 1966 (39).

Como consecuencia, al igual que en las cuestiones económicas, en el campo social se está luchando por la implantación de un sentido de responsabilidad colectiva para impulsar el bienestar general en los países no desarrollados.

Tomando en consideración el contexto político de la sociedad internacional actual, cabe resaltar el papel fundamental que los órganos de las N.U. han pasado a ocupar ante las demandas de los países que forman lo que se ha denominado el Tercer Mundo, por una equitativa distribución de la riqueza mundial conjuntamente con el mejoramiento de las condiciones sociales. No obstante, estos mismos países vienen pugnando porque efectivamente se promueva el progreso social y se eleve el nivel de vida de sus pueblos dentro de un concepto más amplio de libertad, por lo que la transformación del ECOSOC para cumplir con estos nuevos cometidos se presenta como inminente; sobre todo en el área de los derechos humanos donde se piensa que la Organización puede desempeñar un papel mucho más decisivo del que hasta ahora ha representado.

38) Artículo 68 de la Carta.

39) Vid infra Capítulo IV.

4. LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

La Corte Internacional de Justicia, uno de los órganos principales de las Naciones Unidas, ha sido eclipsada por los órganos políticos de la Organización. Concebida originalmente como el foro en el que los Estados Miembros dirimirían pacíficamente sus diferencias, con suma frecuencia es pasada por alto. Los Miembros de las N.U. reafirman constantemente su lealtad hacia la Carta, pero prestan poca atención al hecho de que el Estatuto de la Corte es parte integrante de la Carta (Artículo 92 de esta última) (40).

4.1 Los Jueces.

La Corte Mundial es un cuerpo de 15 magistrados de distintas nacionalidades independientes propuestos por la Corte Permanente de Arbitraje y elegidos por la Asamblea General por un período de nueve años con posibilidades de reelección.

La Corte ejerce sus funciones en sesión plenaria, donde basta un quorum de nueve para constituir la Corte, (la cual además establece anualmente una Sala de cinco Magistrados y cuando es necesario, otras Salas de tres o más magistrados).

Aunque el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia no contiene disposición alguna para que haya un juez representativo de cada una de las grandes potencias, normalmente siempre hay un magistrado de la Gran Bretaña, de Francia, de la Unión Soviética y de los Estados Unidos, a pesar de que no en todos los casos se trata de distintos sistemas jurídicos (41), como lo prevee el propio Estatuto.

40) N.U. Introducción a la Memoria sobre la labor de la Organización, 1974 p. 18.

41) Eichelberger Clark, New Dimensions for the UN, Oceana, 1966, p. 149.

4.2 Procedimiento para la Presentación de los Casos. Las Opiniones Consultivas.

Los Estados partes en casos ante la Corte en solicitud escrita dirigida al Secretario indican el objeto de la controversia. Posteriormente, en la fase oral donde las partes se hacen representar por agentes o abogados se presentan los alegatos que resumen el procedimiento escrito que comprende las comunicaciones a la Corte, las memorias, las contramemorias y las réplicas. Las vistas de la Corte generalmente son públicas y su fallo definitivo e inapelable.

En otras palabras, los Estados que son los únicos facultados para comparecer ante la Corte tienen que cumplir con un mero proceso rutinario para la presentación de sus casos, lo que de manera general debería presentar una ventaja para que los Miembros de la Organización hicieran un uso más frecuente de la Corte Internacional de Justicia.

La Corte también tiene otras funciones, ya que podrá emitir opiniones consultivas respecto a cualquier cuestión jurídica, a solicitud de cualquier organismo autorizado para ello por la Carta de las N.U., o de acuerdo con las disposiciones de la misma (Artículo 65 del Estatuto) pero que relativamente han sido poco utilizadas.

4.3 La cláusula de jurisdicción obligatoria

Resulta paradójico que los Miembros de las Naciones Unidas, que son miembros ipso facto de la Corte, se resistan a acatar las sentencias del órgano judicial, cuando en virtud del artículo 94 de la Carta se han comprometido a "cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sean partes".

En verdad es paradójico sólo a primera vista, porque si nos referimos al Artículo 36 del Estatuto encontramos que los Miembros tienen la opción de declararse en cualquier momento "obligados ipso facto y sin convenio especial, respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, (por) la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico". Y si a esta opción sumamos el derecho que los Estados Miembros tienen al entregar su declaración

aceptando la cláusula de jurisdicción obligatoria de la Corte a hacer reservas, queda resuelta la supuesta contradicción.

Esto es, los Estados Miembros de las Naciones Unidas tienen la facultad de decidir a) si aceptan el quedar obligados por las sentencias de la Corte en cualquier disputa en que sean partes y b) delimitar el campo --- de acción en el que aceptarían la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, lo cual equivale en última instancia a anular la competencia de la misma.

Todavía más, suponiendo que un Estado acepte la jurisdicción de la Corte ¿ qué sucede con su contraparte en la disputa ?. Este último Estado puede no aceptar la misma obligación, o bien si ya la ha aceptado puede rehusarse a cumplirla. La Carta en principio tiene solución para este nuevo problema :

" ... Si una de las partes en un litigio dejara de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si así lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a cabo la ejecución del fallo " : Artículo 94.

No obstante, dicha disposición resulta inoperante puesto que, supongamos que ese miembro renuente a acatar la decisión de la Corte sea uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (o alguno de sus aliados), en ese caso tal Estado podrá hacer uso de su derecho de veto ya sea para evitar que el Consejo conozca de la situación de referencia o que se llegue a tomar una decisión al respecto. Sin embargo, el Artículo 27 de la Carta obliga a las partes en una controversia a abstenerse de votar, pero solamente en las decisiones que se tomen en virtud del Capítulo VI o del párrafo 3 del Artículo 52 de la Carta.

4.4 Competencia

De acuerdo con el Artículo 36 del Estatuto de la Corte su competencia " se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las N.U. o en los tratados y convenciones vigentes".

a) Jurídica

Sin embargo, el Artículo 36 párrafo 3 de la Carta instruye al Consejo de Seguridad para que al hacer recomendaciones tome en consideración que las controversias " de orden jurídico", por regla general, deberán ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia. De donde se desprende que la Carta hace una distinción entre controversias jurídicas y políticas.

La jurisdicción de la Corte en todas las controversias de tipo jurídico, como es bien sabido, versa sobre la interpretación de tratados, cuestiones de Derecho Internacional, violaciones de obligaciones internacionales, y reparaciones por el quebrantamiento de una obligación internacional.

En los primeros 20 años de su existencia la Corte Internacional de Justicia había conocido 36 casos contenciosos y dado 12 opiniones consultivas (42). En ese mismo lapso, además, había hecho una contribución impresionante para la clarificación y el desarrollo del Derecho Internacional (43).

No siempre, sin embargo, el prestigio de la Corte se ha podido poner en alto, consecuentemente sus fracasos y sus contradicciones se han hecho más notorios y su uso menos frecuente. En particular llama la atención la inconsistencia en la práctica de la Corte y aún más, con respecto a la función judicial misma, es posible observar que la Corte en términos generales ha adoptado una actitud bastante conservadora (44).

42) Cheng Bin, The First Twenty Years of the I.C.J., The Yearbook of World Affairs, Praeger, 1966 p. 241

43) Ibidem p. 244

44) Ibidem p. 253

cuyo resultado directo se manifiesta en la actividad de la Corte, la cual se ve severamente lesionada por el juicio de valor subjetivo que los propios Miembros tienen del órgano judicial. En efecto, los nuevos países consideran que al acudir a la Corte se verán sujetos a la aplicación de un derecho que ya de por sí es "injusto", pues fue creado durante condiciones opuestas totalmente a las que imperan en la actualidad, cuando muchos de ellos aún eran colonias.

Aparte, existe la creencia de que los jueces de la Corte tienen la tendencia a inclinarse por conceptos tradicionalistas, que por innovaciones que permitan un gradual progreso del Derecho Internacional.

b) Política : Problemas Vitales de los Estados

Por supuesto, también se dá el argumento contrario para justificar el por qué las grandes potencias se abstienen de recurrir a la Corte. Se dice que esta negativa de los gobiernos a permitir que sus problemas vitales se resuelvan en los tribunales internacionales no se debe tanto a que temen ser víctimas de decisiones injustas como su "oposición al riesgo de una decisión adversa resultante de un proceso judicial imparcial"(45).

El hecho es que ningún grupo de países utiliza los servicios de la Corte como se esperaba y su actuación se considera casi nula. Para sacarla de su estado comatoso se han ofrecido múltiples propuestas; la Organización misma se propuso hace tiempo, en vista de la ineficacia de su Corte, reestructurar su funcionamiento (46).

Al igual que las recomendaciones de la Asamblea General, las sentencias de la Corte aún a pesar de que adquieran obligatoriedad legal para todos sus miembros, carecerán de sentido si los posibles violadores no son reprimidos por sus ac-

45) Falk Richard, N.U. Varios Sistemas de Operación, en Foro Internacional, 1970, p. 155.

46) N.U., Memoria sobre la labor de la Organización, 1974, p.89

ciones ilegales. Sobre este punto volveremos más adelante.

5. EL SECRETARIO GENERAL Y LA SECRETARIA

5.1 Funciones Políticas del Secretario General

Comparando las funciones del Secretario de la Sociedad de Naciones con las del Secretario General de las Naciones Unidas en el campo político el avance logrado es en verdad significativo, pero no radical. La Carta le confiere a este último limitadas funciones políticas en el Artículo 99, ya que el Secretario sólo podrá llevar a la consideración del Consejo de Seguridad aquellas situaciones susceptibles de poner en peligro la paz mundial. Esto es, el Secretario no está autorizado para hacer que el Consejo, por ejemplo, preste atención a los quebrantamientos y violaciones de la Carta " que no pongan en peligro directo a la paz " (47).

De igual manera el Secretario General no puede hacer recomendaciones a los Estados Miembros, ni mucho menos, emprender motu proprio acciones en representación de la Organización.

La situación en la que se encuentra el Secretario General, quien se limita al papel de mediador y a ofrecer sus buenos oficios, en parte se debe al procedimiento que la Carta establece para su elección, debiendo contar para ello con el apoyo mayoritario de la Asamblea General (dos terceras partes de los votos), y con la recomendación del Consejo de Seguridad, donde es factor esencial la unanimidad de los cinco miembros permanentes.

La competencia mancomunada de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad para seleccionar al Secretario General se reduce, por último, al acuerdo que exista entre los Miem

47) Bentwich Norman & Martin Andrew, A Commentary on the Charter of the U.N., 1950, p. 173.

bros permanentes, pero sobre todo, entre las dos superpotencias. De ahí que el Secretario General electo se halle en una posición delicada balanceándose de un extremo a otro - para no comprometerse con un bloque determinado ni comprometer la labor de la Organización.

Realmente el papel del Secretario General en asuntos políticos es mínimo si se toma en cuenta que la política exterior de la Organización la deciden los Estados Miembros y no el Secretario. No obstante, los cuatro Secretarios Generales de las Naciones Unidas han sorprendido a los propios Miembros con la flexibilidad con que han llevado a cabo sus funciones, aún en momentos decisivos para la Organización y sus Miembros.

5.2 La Administración de la Secretaría

El Secretario General es el más alto funcionario administrativo de la Organización y en tal calidad el encargado de nombrar al personal de la Secretaría de acuerdo con las reglas establecidas por la Asamblea General (Artículos 97 y 101 de la Carta). El Secretario y su personal son responsables únicamente ante la Organización.

La Carta establece como requisitos para reclutar al personal de la Secretaría, la necesidad de atender el desarrollo de los asuntos sometidos a las NU con un alto grado de eficiencia, competencia e integridad y las más amplia representación geográfica posible.

Los Miembros de las N.U. a su vez se comprometen a profesar un absoluto respeto por el carácter exclusivamente internacional de los funcionarios y empleados de la Organización.

a) La Burocracia Internacional

La tarea del Secretario General para llenar las vacantes en el personal de la Secretaría no ha sido fácil. Por una parte, algunos de los Miembros no han respetado el carácter internacional de los empleados y han ejercido desorbitadas presiones para que el Secretario General nombre a los nacionales que ellos mismos escogen aunque no siempre con la

debida atención a los requisitos ya señalados.

Por la otra, el Secretario General también se ha encontrado con una notoria falta de funcionarios internacionales capacitados provenientes de los países que recientemente han adquirido su independencia. Temerosas de que sus pocos técnicos abandonen el servicio civil de su país, las naciones del Tercer Mundo, cuando han aceptado que sus profesionales trabajen en la Secretaría, lo han hecho a condición de que sea en forma temporal, retrasando de esta manera la formación de un servicio civil internacional.

Asimismo, se argumenta que la Secretaría de las N.U. no ha escapado a los males innatos de cualquier burocracia, inclusive la ineficacia, el excesivo volumen de material escrito y la disparidad entre remuneraciones y capacidad para ocupar ciertos cargos, sobre todo a nivel superior

Con relación al problema cuantitativo, no hay que olvidar, sin embargo, que la Secretaría no sólo es compartida por varios órganos de las Naciones Unidas (Artículo 101), sino también por otros organismos del sistema, lo que aumenta la necesidad de tener personal adecuado para estas nuevas funciones de coordinación.

b) Los Problemas Financieros de la Organización

Otro inconveniente que, desde el punto de vista de los Estados Miembros presenta el personal de la Secretaría es el elevado costo que se paga para su sostenimiento y que muchas veces no va de acuerdo con las funciones que realiza (48).

48) Una de las causas que sirve de base a los opositores de las N.U., sobre todo en los Estados Unidos, es la cuestión de los salarios que se pagan al personal de la Organización. El Congreso Norteamericano, por ejemplo, en un Informe reciente del Comité de Operaciones Gubernamentales del Senado se quejaba de los "excesivos niveles salariales de muchas organizaciones internacionales incluidas las agencias especializadas de las N.U., cuyos beneficios a sus empleados exceden hasta en un 73% a los del servicio civil norteamericano y que de acuerdo con el reporte no están en concordancia con la calidad de los empleados". Otra razón que con frecuencia se señala comprende la duplicidad de los puestos "también remunerados" en 48 agencias separadas, y que del presupuesto anual (360 millones de dólares en 1978) casi la mitad se destine a gastos administrativos. La fuerza laboral de las

Pero el problema del costo no es exclusivo del personal de la Secretaría sino que es un crítico problema de la Organización en general.

El presupuesto regular de la ONU se financia mediante contribuciones de los Estados Miembros según una escala de terminada por la Asamblea General cada tres años de acuerdo con la recomendación de su Comité de Contribuciones. Este Comité, compuesto de expertos financieros y económicos, determina el porcentaje del presupuesto neto total (es decir, sin incluir el ingreso que obtiene la ONU en varias otras fuentes tales como las contribuciones de los Estados no miembros - Suiza, el Vaticano, Liechtenstein, Mónaco, San Marino- que por decisión de la Asamblea hacen como participantes en otros órganos y actividades del sistema) que los Estados Miembros deben pagar, siendo los criterios principales de esa determinación la capacidad de pago, la población, el ingreso per cápita y otros. (49)

En realidad, los Estados no siempre pagan con puntualidad el total de sus cuotas, aunque cuidan no hacerse acreedores a la sanción estipulada en el Artículo 19 de la Carta (50). Esto ocasiona que la Organización no disponga de los recursos apropiados para cubrir sus necesidades y que vaya con el paso del tiempo acumulando déficits por esta razón. Además los Estados Miembros generalmente hacen sus aportaciones en monedas nacionales que no son fácilmente convertibles en el mercado internacional, limitando así la potencialidad de la Organización.

En lo referente a los programas de las N.U. el problema es mayor puesto que para operar dependen enteramente de contribuciones voluntarias. Finalmente, la Organización en vista de las desigualdades económicas de sus Miembros se ha encontrado dependiente de unos cuantos países con los recursos suficientes para atender sus requerimientos. (Cuadro # 1).

-
- N.U. a fines de Junio de 1976 totalizaba 40,707 empleados. Este problema es particularmente sensitivo en los E.U. porque como el contribuyente más importante (sufraga un cuarto del presupuesto de la Organización) mantiene una constante preocupación por lo que "obtiene a cambio de su membresía y de lo que paga" y si en verdad " el mundo está siendo efectivamente servido y si el precio no es muy alto". Sherman William, *The U.N. Today* reproducido en US Congress, Congressional Record May 16, 1977.
- 49) Ryan Stanley. Los Problemas Financieros de la ONU, Foro Internacional, El Colegio de México, # 51 pp. 385-386.
- 50) "El Estado que esté en mora en el pago de sus cuotas financieras para los gastos de la Org., no tendrá voto en la Asamblea cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos".

CUADRO I

PRINCIPALES CONTRIBUCIONES A LAS NACIONES UNIDAS *
1976

ACTIVIDADES	TOTAL (Dolares) Millones	CONTRIBUCIONES DE ESTADOS UNIDOS. (Millones y Procentaje)	CONTRIBUCIONES DE 16 PAISES COMUNIS TAS.	CONTRIBUCIONES DE 78 NACIONES NO ALI NEADAS.
Presupuesto Regular	\$ 370	92.3 6 24.9 %	93.3 6 25.2%	16.4 6 4.4 %
Ayuda al Desarrollo	459	100 6 22 %	12.5 6 2.7%	15.9 6 3.5 %
Agricultura y Alimentos	395	93.6 6 23.7 %	10.7 6 2.7%	36.2 6 8.3 %
Fuerza en el Medio Oriente	80	23.1 6 28.9 %	16.6 6 20.9%	0.6 6 0.8 %
Refugiados Palestinos (1975)	107	42.1 6 39.3 %	25,000 6 0.02	16.2 6 15.1 %
Programas de Educacion y Sociales	77.9	3.5 6 4.5 %	19.6 6 25.2%	3.3 6 4.2 %
Fondo para la Niñez	96.3	17.0 6 17.7 %	2.0 6 2.1%	4.8 6 5.0 %
Energía Atómica	34.2	9.5 6 27.8 %	7.0 6 20.5%	1.2 6 3.5 %

* Nota : Las cifras incluyen promesas de contribuciones en varios casos. El renglón de Agricultura y Alimentos incluye al Programa Mundial de Alimentos y sus contribuciones en 1975. En el de Programas de Educación y Sociales se incluye sólo una parte de la contribución normal de los Estados Unidos, pues el resto lo retuvo como protesta contra la UNESCO por las acciones que en su seno se tomaron en contra de Israel.

Fuente : Naciones Unidas, United States Congress, Congressional Record, Enero 19, 1977 pp. E 218-219.

CAPITULO III

LAS PRINCIPALES PROPUESTAS PRESENTADAS PARA LA REFORMA DE LA CARTA DE LAS N.U.

I. LA CARTA COMO INSTRUMENTO PERFECTIBLE

Los tratados multilaterales que sirven de fundamento constitucional a los organismos internacionales rara vez pueden considerarse como modelos de precisión; más bien, consagran las ambigüedades creadas por el desacuerdo de las Partes. Así, los "errores" de las constituciones a menudo traducen las ignorancias, las incomprensiones y las ilusiones reinantes en un momento dado en la sociedad política que las adopta. Es por ello que al cabo de cierto tiempo se plantea la necesidad de revisar o enmendar algunas de sus disposiciones incongruentes o que han sido superadas por el desarrollo histórico de la sociedad. La revisión de los documentos constitutivos de los organismos internacionales aparece, entonces, como uno de los problemas centrales del derecho constitucional de dichas instituciones. (1)

Conforme a la teoría constitucional que distingue entre constituciones flexibles y rígidas, los tratados constitutivos de los organismos internacionales corresponden a estas últimas y para enmendarlos formalmente es posible adoptar tres métodos :

1. Señalar en el propio tratado mediante una cláusula expresa el procedimiento de reforma,
2. concluir un protocolo especial sobre reformas,
3. a través de la operación de reglas del derecho internacional consuetudinario (2)

La Carta de las Naciones Unidas, aunque menos rígida que los documentos constitucionales de las Agencias Especializadas, ha optado por el primero que comprende dos operaciones

1) Lachs, M., Los Tratados Multinacionales,

2) Zacklin Ralph, The Amendment of the Constitutive Instruments of the UN and Specialized Agencies, 1968, p. 2'

principales en el proceso de revisión, a saber : a) el voto en un órgano, ya sea Asamblea o Conferencia en el que están representados todos los miembros de la Institución, y b) la ratificación emitida posteriormente por los miembros; incorporando así el principio general de que cualquier modificación al instrumento constitucional no puede ser obligatoria para las Partes sin su consentimiento expreso. (3)

Aunque la ONU representa a la Organización internacional con la mayor obligatoriedad y permanencia, a la vez incluye un método flexible para cuando enmiendas deseables, y aún necesarias, se tuvieran que adoptar y que está contenido en el Capítulo XVIII de la Carta.

Es decir, la cuestión de la reforma de la Carta se plantea desde el momento en que dicho tratado incluye entre sus disposiciones constitucionales los procedimientos que deberán seguirse para su enmienda y posible revisión ; y por la descripción de los problemas que las Naciones Unidas tienen que enfrentar en su sinuoso camino hacia la paz mundial hecha en el capítulo anterior, es obvio que existe acuerdo en que cambios específicos en el sistema de las N.U. son posibles, independientemente de que puedan existir serios problemas con respecto a la oportunidad de tales cambios y a los métodos para llevarlos a cabo.

L. PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA CARTA PARA SU REFORMA (ARTICULOS 108 Y 109)

Los artículos 108 y 109 de la Carta estipulan respectivamente que :

ARTICULO 108

" Las reformas a la presente Carta entrarán en vigor para todos los Miembros de las Naciones Unidas cuan-

3) Giraud op cit, p. 343.

do hayan sido adoptadas por el voto de las dos terceras partes de los Miembros de la Asamblea General y ratificadas, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ".

ARTICULO 109

" 1. Se podrá celebrar una Conferencia General de los Miembros de las Naciones Unidas con el propósito de revisar esta Carta en la fecha y lugar que se determinen por el voto de las dos terceras partes de los Miembros de la Asamblea General y por el voto de cualesquiera nueve miembros del Consejo de Seguridad. Cada Miembro de las Naciones Unidas tendrá un voto en la Conferencia.

2. Toda modificación a esta Carta recomendada por el voto de las dos terceras partes de la Conferencia entrará en vigor al ser ratificada de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad,

3. SI no se hubiere celebrado tal Conferencia antes de la décima reunión anual de la Asamblea General des pues de entrar en vigor esta Carta, la proposición de convocar tal Conferencia será puesta en la agenda de dicha reunión de la Asamblea General, y la Conferencia será celebrada si así lo decidieren la mayoría de los Miembros de la Asamblea General y siete miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad ".

Como puede apreciarse, ambos artículos requieren de la mayoría de dos tercios, pero mientras que el Artículo 108 para la "adopción de reformas" habla de los Miembros de la Asamblea General, el Artículo 109 estipula que las "modificaciones sean recomendadas" por los miembros de la Conferencia General. (4).

-
- 4) La mayoría de dos tercios, en todo caso, se puede calcular de dos maneras : 1) por la mayoría del total de los Miembros de las N.U. y 2) por la mayoría de los votantes que han emitido un voto, ya sea afirmativo o negativo. Giraud, op cit. p. 360.

Asímismo, en los dos casos, tanto las "reformas" como las "modificaciones" para ser consideradas como completamente aceptadas, deberán ser ratificadas de acuerdo con los respectivos procedimientos constitucionales de los Estados Miembros; esto es, cuando se hayan depositado las ratificaciones de las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Sin embargo, ninguno de los dos artículos fija fechas límite para entregar las ratificaciones.

En tal virtud, podría considerarse que la reforma de la Carta constituye una cuestión importante que debe ser aprobada por una mayoría calificada (dos tercios) y aceptada por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, no obstante este asunto no está enlistado en el Artículo 18 de la Carta que especifica cuales son las cuestiones que la Asamblea General calificará como importantes.

Otro aspecto relevante lo constituye la provisión del Artículo 109 de la Carta para que se celebre una Conferencia General de Revisión, la cual podrá convocarse cuando así lo determinen dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y nueve cualesquiera del Consejo de Seguridad, pero si dicha Conferencia se celebra después del X Período ordinario de sesiones de la Asamblea bastará que la decisión sea tomada por la mayoría de los miembros de la Asamblea General y siete cualesquiera del Consejo de Seguridad(5) Por último, si la Conferencia no se hubiere celebrado antes de esa sesión de la Asamblea General, la proposición de convocarla deberá inscribirse en la agenda de dicha reunión.

5) Vid infra Capítulo III, Sección II.

1.1. Terminología utilizada

Varias interrogantes con respecto a las disposiciones de los artículos concernientes a la reforma de la Carta surgen del uso de su particular terminología. Los instrumentos constitutivos emplean una variedad de términos en sus respectivas cláusulas de enmienda y revisión para designar actos similares. Estos términos incluyen enmienda, revisión, reforma, modificación, alteración y cambio (6).

De esta profusión de términos, no obstante, los más comunes son revisión y enmienda, entendiéndose por el primero el término aplicado a un tratado, acuerdo, conjunto de reglas o situación para designar la operación de proceder al examen tendiente a efectuar modificaciones ya sea necesarias o útiles. Enmienda es la modificación hecha a una o varias de las disposiciones de una convención internacional por el acuerdo de las Partes o por el procedimiento previsto para tal efecto en la propia convención (7).

Es interesante observar que la Comisión de Derecho Internacional se ha inclinado por el uso de la expresión -

-
- 6) Los textos en inglés y francés se refieren respectivamente a : "amendments, reviewing y alteration; amendements, revision y modification" Zacklin R., op cit, p. 3
 - 7) El Diccionario de Términos Jurídicos en general define :
"Reformar" como reparar, restaurar, arreglar, corregir, enmendar,
"Modificar" es reducir las cosas a un estado o calidad que se distinguen unas de otras, y
" Revisar" es someter una cosa a exámen cuidadoso, a fin de confirmarla, modificarla, revocarla, corregirla o repararla.
Rivera, G.I., Diccionario de Términos Jurídicos, p. 246.

"enmienda" que por el de "revisión" ya que es el que aparece con mayor frecuencia en las constituciones de la ONU y sus Agencias Especializadas (8).

Basándose en las definiciones anteriores, por lo tanto, la distinción entre los dos términos carece de significación legal, y si llegara a existir alguna distinción entre ellos esta será de grado y no de substancia. De hecho algunos autores consideran que la palabra " enmienda" puede emplearse para describir el cambio de una provisión particular; y "revisión" para el cambio de una serie de disposiciones o la totalidad del documento de que se trate (9).

En segundo lugar, los artículos de la Carta concernientes a su reforma utilizan otros dos términos cuya distinción de igual forma carece de importancia legal. Puede considerarse que la "recomendación" a que hace referencia el Artículo 109 no puede estar dirigida a la Asamblea General pues - esta, una vez convocada la Conferencia General de Revisión de jure de tener ingerencia en el procedimiento de reforma, sino a los gobiernos de los Estados Miembros como una invitación para que ratifiquen la modificación o modificaciones propuestas; es decir, para que las " adopten" como lo estipula el Artículo - 108 de la Carta. (10)

En tercer lugar, otra distinción que se ha prestado a confusión es la relativa a la membresía. El Artículo 108 hace mención de los " Miembros de las Naciones Unidas " y de los " Miembros de la Asamblea General" y aunque en principio ambos comprenden a los mismos Estados, en el primer concepto puede incorporarse a los miembros de las Agencias Especializadas y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, sin embargo, tal suposición resulta inaceptable pues no puede concebirse que otros estados "ajenos" a la Organización puedan adoptar decisiones al momento de reformar la Constitución de la - ONU, como la máxima organización mundial.

A su vez, el Artículo 109 no sólo considera a los - "Miembros de las Naciones Unidas" y los de la "Asamblea General" sino también a los participantes en la Conferencia General de

8) Zacklin R., op cit, p. 4

9) Giraud E., op cit., p. 348.

10) Ibidem.

Revisión dando cabida a suponer, como efectivamente podría darse el caso, de que los "Miembros de las Naciones Unidas" y/o los "Miembros de la Asamblea General" no fueran estrictamente los mismos que los de la Conferencia ya que algunos Estados pueden abstenerse de participar en esta última.

Cuarto, con respecto a la convocación de la Conferencia el Artículo 109 prevee dos votaciones según el tiempo en que se le convoque. En el párrafo 1 el voto es por "nueve" miembros del Consejo de Seguridad siguiendo las disposiciones del Artículo 27 de la Carta; pero en el párrafo 3 se mantiene el de 7 miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad, que era la mayoría requerida antes de que se aumentara el número de miembros no permanentes (11).

Quinto, el Artículo 108 toma en consideración a "la presente Carta" y el Artículo 109 a "esta Carta", la distinción sin embargo, sólo viene a reforzar la idea de que la Carta desde su origen fue concebida como susceptible de cambios y por lo tanto podría haber otra que no fuera "la presente o esta Carta" (12).

La Carta, resultado del compromiso de las Partes, es defectuosa desde el punto de vista de la forma; abunda en repeticiones e impresiones y crea mayor confusión por el uso indiscriminado de diferente terminología. No obstante, lo que debe preocupar no es el simple uso de las palabras sino la implicación posterior que pueden tener. En ese sentido, la "presente Carta" después de modificada será "otra Carta", la cual - y he aquí el centro del problema - puede no contener las obligaciones y derechos originalmente aceptados por los Estados Miembros (13). Esa nueva Carta no sería la Carta de las Naciones Unidas actuales sino, si los cambios son considerables, de otra Organización. (14).

11) Vid Infra Capítulo III Sección II.

12) Kelsen, H. op cit., 112.

13) Wilcox, F., op cit., p. 462.

14) Con respecto al Estatuto de la Corte Internacional de Justicia cabe hacer notar que los artículos 69 y 70 se refieren a la reforma del mismo. El Artículo 69 establece que -

1.2 La Reforma de la Carta y el Veto

Dentro de las más destacadas corrientes que se han avocado al estudio de la reforma de la Carta de las Naciones Unidas poca atención se le ha prestado, en general, al procedimiento de revisión establecido en el citado documento. Los problemas apremiantes de la Organización han impedido o por lo menos retrasado la consideración de los problemas apremiantes de la Carta.

Principalmente, se ha dicho que si la revisión de la Carta sólo se puede llevar a cabo mediante la aplicación de los artículos 108 y 109, la revisión debería empezar por ellos mismos. Como se recordará, ambos establecen que entre las ratificaciones de las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas deberán estar incluidas las de todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En otras palabras, la unanimidad de las grandes potencias para adoptar enmiendas a la Carta es requisito fundamental; de tal forma que si alguna llegara a demostrar su oposición mediante un voto negativo, a pesar de que la enmienda hubiera sido adoptada y aún ratifi-

las enmiendas al Estatuto se adoptaran siguiendo un procedimiento idéntico al utilizado para enmendar la Carta de las Naciones Unidas. Esta regla se amplía, sin embargo, para dar cabida a la provisión adicional de que la Asamblea General bajo recomendación del Consejo de Seguridad puede adoptar disposiciones relativas a la participación en el proceso de enmienda de los Estados que forman parte del Estatuto pero que no son miembros de las N.U.

Además, en virtud del Artículo 70 del Estatuto la Corte Internacional de Justicia está facultada para proponer las reformas que juzgue necesarias a dicho Documento, comunicando las por escrito al Secretario General de las N.U. a fin de que sean consideradas de conformidad con las disposiciones del Artículo 69 ya citado.

En este caso, el Estatuto adopta dos variantes con respecto al procedimiento establecido para reformar la Carta. Ellos son, la supeditación de la Asamblea General a la previa recomendación del Consejo de Seguridad para fijar las condiciones de participación de los Estados no miembros de las Naciones Unidas (Actualmente estos son San Marino, Suiza y Liechtenstein)

cada por la mayoría de los Miembros de la Organización y los restantes cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad, dicha modificación no entraría en vigor.

Es verdad que la convocación de la Conferencia General no requiere de la decisión unánime de los cinco miembros permanentes, pero sería poco realista celebrar una Conferencia en la que ni siquiera uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad estuviera presente.

También es verdad que el procedimiento para reformar la Carta brinda a la vez la oportunidad y la posibilidad de que las naciones menos poderosas adquieran una situación relativamente fuerte, puesto que la fórmula de las dos terceras partes estaría a su favor cuando las grandes potencias intentaran introducir enmiendas contrarias a sus intereses. Sin embargo, dadas las características de las relaciones internacionales y de las disposiciones susceptibles de enmienda, esta es una posibilidad cuya implementación sería poco exitosa.

En fin, ante la virtual imposibilidad de reformar la Carta, dado el círculo vicioso que se crea por los Artículos 108 y 109 de la Carta, tal parece ser que la Organización está destinada a perpetuar el status quo y, por lo tanto, los problemas que enfrenta y que ya fueron brevemente reseñados. Cabría, por último, preguntarse si en realidad no se está buscando enmendar el Capítulo XVIII de la Carta como un primer paso para la reforma del citado documento.

y la facultad que se le concede a la propia Corte para proponer reformas que juzgue necesarias. Finalmente, ni la Carta ni el Estatuto determinan el procedimiento de votación ni el número de votos necesarios para adoptar las reformas. (El Estatuto únicamente hace referencia a "reformas" y al "presente Estatuto").

1.3 Retiro de la Organización por enmienda de la Carta

Una vez que una enmienda ha sido adoptada y ratificada por la mayoría necesaria, obliga a todos los Miembros, - sin exceptuar a aquellos que votaron en contra en la Asamblea General o en la Conferencia de Revisión o no hubieren depositado su instrumento de ratificación (15). En consecuencia, si un Miembro considerara que su presencia en la Organización, en caso de que se modificaran los conceptos, los propósitos y - principios fundamentales originales, no está acorde con sus intereses podría salirse de la misma. Sin embargo, la Carta - no contempla tal situación y por lo tanto no hay normas aplicables a semejantes casos pues contravendrían, además, la idea de universalidad tan cara a las Naciones Unidas.

No obstante, la Conferencia reunida en San Francisco en 1945, a instancias de la delegación norteamericana, previniendo que " una enmienda adoptada de acuerdo con el procedimiento establecido por la Carta, incrementara las obligaciones de los miembros sin su consentimiento" adoptó una declaración interpretativa (16), la cual establece que " no se obligara a un - miembro a permanecer en la Organización si sus derechos y obligaciones como tal fueran cambiados por una enmienda a la Carta, en adopción de la cual no hubiera participado encontrándose - así imposibilitado de aceptarla, o si una enmienda conveniente mente aceptada por la mayoría necesaria de la Asamblea General o de la Conferencia General no obtuviera las ratificaciones necesarias para que dicha enmienda entrara en vigor". Esto es, los Estados Miembros tienen la opción de retirarse de la Organización si se acepta una enmienda contraria a sus intereses o si se deja de aceptar una que les sea favorable.

15) Esta es otra muestra de la revaluación que la Carta hace de las concepciones tradicionales de soberanía e igualdad entre los Estados. Bentwich, N. op cit., p. 187.

16) US Senate, Report to the President..., p. 61; Giraud E., op cit., p. 370.

2. LA ETAPA LEGAL DE REFORMAS : 1945 - 1955

En vista de que ninguna Constitución puede considerarse como definitiva (17), los Autores de la Carta previeron que podría presentarse la necesidad de revisarla después de diez años de experiencia, si no es que antes. Es así que la Asamblea General, basándose en la facultad que tiene de escuchar las proposiciones que al respecto se hagan, desde 1946 ha considerado las provenientes, como es natural, de los Estados Miembros, quienes las más de las veces han tratado la reforma de la Carta de una manera indirecta cuando se encontraban debatiendo otro asunto. Por tal motivo, no se ha llegado a elaborar un plan que abarque la totalidad de los artículos de la Carta; consecuentemente, cada propuesta tiene que ver con aspectos determinados, los cuales son muy numerosos pues no pasa día en que las disposiciones de la Carta no sean aplicadas, interpretadas o enmendadas informalmente.

Sin embargo, algunos Miembros desde los inicios de las labores de la Organización propusieron que se enmendara la Carta para que las Naciones Unidas fueran en verdad el instrumento internacional esencial de la cooperación entre las naciones. Entre dichas propuestas cabe destacar las siguientes por orden cronológico :

En la Primera Sesión de la Asamblea General, Cuba pidió la Convocación de la Conferencia General de los Miembros de las Naciones Unidas conforme al Artículo 109 a fin de revisar la Carta. La propuesta a la que se unió Filipinas después de retirar su propia propuesta y que hablaba de "revisión" pero que de hecho se encaminaba a modificar el contenido del Artículo 27 párrafo 3, fue rechazada por 26 votos contra 8, con ocho abstenciones (18).

-
- 17) Lie T., In the Cause of Peace, p. 426 Cfr. Artículo 109 (3)
 - 18) Giraud E., op cit, p. 351; Naciones Unidas, Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, 1948.

Durante la sesión de 1947, Argentina basándose en la proposición cubana volvió sobre el tema buscando la adopción de una decisión al respecto. Su crítica se dirigía además del problema del veto, a la composición del Consejo Económico y Social, por lo que recomendaba la enmienda del Artículo 61 de acuerdo con el procedimiento previsto en el Artículo 108 de la Carta. La votación le fue contraria por 22 votos contra doce. Diez Estados se abstuvieron (19).

En virtud de que la reforma de la Carta se reducía al problema del veto, a instancias de Australia y sin perder la línea conductora de la revisión, se optó por concentrarse en el primer punto. Su estudio se dejó en manos del Consejo de Seguridad quien en ese mismo año estableció un Comité de Expertos, que no logró ningún resultado positivo.

En 1948, en el Primer Comité de la Asamblea General el representante de los Estados Unidos presentó un proyecto de resolución en el que se pedía que el Comité Interino después de estudiar la cuestión del procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad presentara un informe. De igual forma, el proyecto invitaba a los miembros permanentes a sostener consultas entre sí para acordar medidas que mejoraran el funcionamiento de dicho Consejo. El proyecto fue aprobado por el Primer Comité y subsecuentemente por la Asamblea General y el Comité Interino se dedicó a trabajar en su reporte final que contenía una visión general de las posiciones de los Estados Miembros y del consenso que se alcanzó sobre esta cuestión (20).

Al cumplirse el primer lustro de vida de las Naciones Unidas sus problemas parecían insuperables y las demandas para reformar la Carta se hacían cada vez más apremiantes. Esta que es una de las etapas más turbulentas en el funcionamiento de la Organización no propició, sin embargo, la reforma formal de la Carta aunque las medidas y decisiones que se adoptaron en ese entonces transformaron substancialmente las relaciones entre

19) Ibidem.

20) Ibidem.

la Asamblea General y el Consejo de Seguridad (21).

Posteriormente, ante la cercanía de la fecha límite fijada en el Artículo 109 párrafo 3 de la Carta, durante el Octavo Periodo de Sesiones seis países - Argentina, Canadá, los Países Bajos, Nueva Zelandia y Paquistán - propusieron - que " El Secretario General preparara cierta documentación (travaux préparatoires) sobre la historia de la Carta y que invitara a los Miembros de las Naciones Unidas para que dieran a conocer sus puntos de vista sobre la revisión de la Carta". Esta propuesta fue aceptada y el Secretario General en cumplimiento de lo dispuesto por la Asamblea inició el estudio de la práctica seguida por los órganos de las N.U. (22).

Al mismo tiempo otra propuesta, hecha por Costa Rica y Egipto, preveía el establecimiento de un Comité Consultivo compuesto por 15 miembros para redactar un cuestionario y presentar un informe a la Asamblea General, pero después de un animado debate fue rechazada. Dos argumentos básicos contribuyeron a su derrota. El primero, de orden jurídico, se basaba en que la Asamblea debería convocar no preparar la Conferencia. El segundo, de carácter político, creía que la preparación de la Conferencia de Revisión era prematura.

2.1 La Conferencia General de Revisión

Cuando el término señalado por la Carta para la Convocación de la Conferencia General de los Miembros de las N.U. para la revisión de la misma al fin se presentó los Estados - Miembros " concientes de la necesidad de revisar la Carta ... bajo circunstancias internacionales propicias " decidieron que " la Conferencia General se celebraría en el momento oportuno " y mientras eso sucedía, establecieron " un Comité compuesto por todos los Miembros de las Naciones Unidas para fijar, de acuerdo con el Secretario General, el lugar y fecha así como la organización y procedimientos de la Conferencia ". Sus recomendaciones

21) Cfr. Capitulo IV.

22) Asamblea General, Resolución 796(VIII) del 23 de noviembre de 1953.

deberían ser presentadas en el doceavo periodo de sesiones(23)

El Comité Preparatorio de la Conferencia para Revisar la Carta se reunió en 1957,1959, 1961,1962,1963 (24) y en 1965 (25) presentando su informe final en 1967; esto es, doce años despues de la fecha en que el tema de la revisión de la Carta se le encomendó (26).

En vista de que los problemas que la revisión de la Carta presentaba eran tales que en lugar de irse disipando, acrecentaban el desacuerdo entre los Estados Miembros la decisión más aceptable a la que pudo llegarse fue a la de posponer toda acción para revisar la Carta (27).

No puede decirse que el Comité Preparatorio haya dejado de cumplir con su objetivo principal, puesto que teniendo en mente el requisito central señalado por la Asamblea de que tal Conferencia debería celebrarse bajo los mejores auspicios internacionales que, como es obvio, no se presentaron y que eran totalmente ajenos a las decisiones y a los deseos del Comité, este haya determinado no hacer ninguna recomendación al respecto.

Tampoco, con esta actitud se logró ninguna solución que pusiera fin al problema y dejara satisfechos a los participantes. Sin embargo, el Comité Preparatorio en sus largos debates propició la tipificación de las "lagunas y defectos" de la Carta. Esta ayuda fue indirecta y bastante limitada, pero gracias a ella pudo destacarse como uno de los problemas más urgentes el de la desigual representación de los Miembros en los trabajos de los órganos de la ONU, ya que el aumento de los Miembros de la Organización había hecho, de manera natural,

-
- 23) Asamblea General, resolución 992(X) del 21 de nov. de 1955
 - 24) Con anterioridad en 1963 dentro del propio Comité se creó un Subcomité encargado de mantener contactos entre los diversos grupos y con cada Estado en forma individual.
 - 25) Esto fue posible por las prórrogas que la Asamblea General concedió al Comité para que prosiguiera sus trabajos en las siguientes resoluciones : 1136(XII) del 14 de oct. de 1957, 1381(XIV) del 20 de nov. de 1959, 1670(XVI) del 15 de dic. de 1961 y 1756 (XVII) del 23 de oct. de 1962.
 - 26) Asamblea General, resolución 2285(XXII) del 5 de dic. de 1967
 - 27) Asamblea General, resolución 2552(XXIV) del 12 de dic. de 1969

que la mayor parte de los nuevos contribuyentes no estuvieran proporcionalmente representados. Esta disparidad tuvo que corregirse con la enmienda de los artículos de la Carta correspondientes.

2.2 Inclusión del tema en la Agenda de la Asamblea General.

En efecto, conforme a lo estipulado en el Artículo 109, el tema de la reforma de la Carta se incluyó nominalmente en la agenda de la Asamblea General y en ella permaneció mientras el Comité Preparatorio de la Conferencia estuvo funcionando. Sin embargo, la enmienda de la Carta como tal no mereció mayor atención en ninguno de los órganos de las Naciones Unidas en parte tal vez por que se esperaba la resolución definitiva de dicho Comité.

3. LA REVISION DE LA CARTA A PARTIR DE 1956

Debido al estancamiento en que se encontraron las negociaciones en el seno del Comité Preparatorio la cuestión de la revisión de la Carta fue perdiendo fuerza y cediendo su lugar a los diversos elementos que de alguna manera habían hecho pensar en la reforma del mencionado documento. Los puntos que atraían la atención de los delegados, que empezaban a superar el tenso ambiente de la " guerra fría " y a adentrarse en el proceso de la descolonización de las naciones afro-asiáticas, eran fundamentalmente los que se relacionaban en forma directa con la votación y composición de los principales órganos de las Naciones Unidas.

De igual forma, comienza a cuestionarse el papel que la Organización debería desempeñar en los campos económico, social y de seguridad internacional ante las nuevas circunstancias a nivel mundial.

3.1 Revisión de la Carta

La descripción de los problemas sobresalientes de los órganos de las N.U. hecha hasta ahora ha puesto de manifiesto los puntos claves para proponer la reforma de la Carta, quedando por señalar los argumentos más persuasivos que se han esgrimido para emprender o no semejante tarea.

Posterior a la X Reunión de la Asamblea General, significativamente la cuestión de la reforma de la Carta dejó de ser tratada como un problema inminente y con un alto grado de cohesividad. Efectivamente, los Estados Miembros en sus frecuentes críticas contra el funcionamiento de la Organización se habían refugiado en el procedimiento de enmienda detallado en el tantas veces citado documento para remediar sus males, pero a medida que transcurría el tiempo este método se mostraba prácticamente imposible de implementar; así, la agenda de la Asamblea General se sobrecargó con numerosos temas - que obviamente no requerían la enmienda de la Carta - propiciando a la vez la proliferación de igual número de Comités y Comisiones encargados de estudiar dichos temas (28), dentro de los cuales se destacaban por ejemplo :

- a) el de buscar los mecanismos adecuados para lograr la observancia de las resoluciones de las N.U.,
- b) fortalecer el papel internacional de las Naciones Unidas con respecto al mantenimiento y consolidación de la paz y seguridad internacionales,
- c) el fortalecimiento de la seguridad internacional,
- d) el desarrollo de la cooperación entre todas las naciones y la promoción de las normas de Derecho Internacional en las relaciones entre Estados,
- e) la racionalización de los procedimientos y organización de la Asamblea General, y
- f) fortalecer el papel de la Corte Internacional de Justicia,

28) Cfr. N.U. Memorias del Secretario General sobre la labor de la Organización, 1948 - 1977.

Como en toda discusión, las partes en ella se dividían en grupos en pro y en contra de la susodicha reforma de la Carta. Los primeros alegaban y aún sostienen que la Organización vive en una situación falsa, donde existe frente a una abrumadora mayoría de países que no participaron en su preparación y conclusión una situación de privilegio para solamente cinco de ellos. Las Naciones Unidas tienen que reconstruirse para enfrentar, entre otros, los retos que plantea :

1. el ajuste de su organización y procedimientos apropiados al voto de Estados grandes y pequeños,
2. mejorar el proceso de creación del Derecho,
3. pasar de los armisticios y ceses de fuego existentes a arreglos de paz genuina y reforzar el sistema de mantenimiento de la paz, arreglo pacífico de controversias y seguridad colectiva, buscando el - desarme total.
4. asegurar que las regiones "libres" de la tierra y el espacio sean para el beneficio de toda la humanidad,
5. reducir el abismo creciente que separa a las naciones pobres de las ricas y fomentar la protección de los derechos humanos y la eliminación de los últimos vestigios del colonialismo y la discriminación racial. (29)
6. Implantar la observancia de las recomendaciones de la Asamblea General y la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia.

Para los opositores, no es indispensable ni deseable enmendar la Carta porque esta ha demostrado por el simple hecho de haber sobrevivido 30 años su vitalidad y flexibilidad; porque sus principios fundamentales en este lapso no han perdido su vigencia y la Carta ha sido y sigue siendo el instrumento generalmente aceptado para lograr esos objetivos; y porque, finalmente, no existe otra alternativa (30).

29) Eichelberger, op cit., p. 2-3

30) " El hecho de que durante casi un tercio de siglo no ha habido una guerra global justifica, en mi opinión, la existencia de las N.U. La paz es aún su objetivo primario, pero las otras preocupaciones principales muestran la habilidad de la Organización para enfrentar inesperados retos, peligros y -

La Carta y por ende la Organización han hecho evidente su utilidad al servir como el único órgano deliberativo en el que se pueden examinar y resolver problemas, así como preveer y prevenir situaciones conflictivas entre Estados.

El éxito o fracaso de las Naciones Unidas en última instancia no dependerá de los términos de la Carta sino de la voluntad de los Estados para cumplir con sus responsabilidades (31). Las facultades contenidas en la Carta son más que suficientes para lidiar con cualquier situación internacional, lo único que hay que hacer es llevarlas a la práctica (32); por lo tanto, resulta ilógico hablar de enmienda cuando sus disposiciones no han sido cabalmente implementadas.

Las Naciones Unidas son una institución democrática: cada delegación tiene la oportunidad de expresar sus creencias y preocupaciones, cada delegación tiene un voto y la mayoría decide (33).

Por último, la Carta es derecho internacional y al cambiarla se trastornaría la superestructura de las relaciones internacionales contemporáneas ya que aquella les sirve de base a cientos de acuerdos bilaterales y multilaterales (34).

3.2 Necesidad de Examinar las Propuestas para la Revisión de la Carta.

En 1967 el Comité Preparatorio de la Conferencia General de todos los Miembros de las Naciones Unidas recomendó posponer toda consideración de esta cuestión, no obstante, el 10 de diciembre de 1969 la Asamblea General a instancias de Colombia sugirió la Necesidad de examinar las propuestas relativas a la revisión de la Carta y remitió su estudio al Sexto Comité (Legal). Al año siguiente, cuando la comunidad internacional cele-

prioridades, al mismo tiempo que continua considerando los legados del pasado". Remarks of the Secretary General at the Rotary Club. United States Congress, Congressional Record, July 15, 1977.

- 31) U.S. Senate, Hearings before the Committee on Foreign Relations submitted by the President of the United States on - July 2, 1945 p. 86.
- 32) N.U. Introducción a la Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, 1948 p. XVII.
- 33) Neilson W. & F. The U.N.: The World's last chance for Peace, 1975, p. 165.
- 34) U.N. Document A/31/33 p. 16.

braba el XXV Aniversario de la fundación de las Naciones Unidas, sus Miembros encargaron al Secretario General " realizar una encuesta entre los Estados Miembros para determinar sus puntos de vista sobre la conveniencia de revisar la Carta y las sugerencias actuales que tuvieran al respecto(35).

Como la respuesta de los Miembros fue poco alentado ra (36) la Asamblea General en 1972 se vió obligada a reiterar su llamado contenido en la resolución 2968 (XXVII) del 14 de diciembre de 1972 y a pedirle al Secretario General que presentara un informe a la XXIX sesión con su opinión y sugerencias.

En el Sexto Comité, 35 países del Tercer Mundo " tomando nota de las observaciones de los Gobiernos en respuesta de las resoluciones 2697 (XXV) y 2968 (XXVII) y de las sesiones de la Asamblea General, incluyendo las sesiones XXIV, XXV, XXVII y XXIX dedicadas al tema " propusieron la creación de un Comité de 32 miembros para " discutir en detalle las observaciones recibidas y presentar un informe sobre su trabajo a la XXX Asamblea General " (37).

3.3 Estructura de las Naciones Unidas para la Cooperación Económica Global

Por años ha persistido un sentimiento general de insatisfacción con la estructura institucional del sistema de las Naciones Unidas en el área económica, donde frecuentemente se sobreponen funciones cuyo resultado es la ineficacia operacional y el desperdicio de recursos escasos. Como ya se dijo, la responsabilidad para llevar a cabo las tareas de desarrollo y cooperación económica es compartida por más de una docena de agencias especializadas conjuntamente con un número substancial de órganos subsidiarios, aunque la coordinación de dichas actividades descansa en el Consejo Económico y Social.

-
- 35) Asamblea General, resolución 2697 (XXV) del 11 de dic. 1970, aprobada por 82 votos a favor contra 12, con 11 abstenciones.
 - 36) A lo más 40 Estados respondieron el cuestionario del Secretario General.
 - 37) Asamblea General, documento A/9950 del 13 de dic. de 1974, p.7

Por ello, en 1974 la Asamblea General decidió hacer un serio esfuerzo para iniciar reformas estructurales. Esta, en parte, fue la razón para convocar el Séptimo Periodo Extraordinario de Sesiones y pedirle al Secretario General que nombrara a un Grupo de Expertos de alto nivel para que hiciera propuestas y lograr que la Organización " estuviera capacitada para tratar los problemas de la cooperación económica internacional de una manera comprensiva" (38).

La decisión de la ONU no fue súbita; es indudable que desde hace tiempo aunque muy lentamente se viene operando un cambio en el sistema internacional que ha atrapado a las Naciones Unidas en el centro de los problemas de orden económico y social. A pesar de que no han desplazado a los problemas políticos tradicionales, las cuestiones concernientes a la equitativa distribución de la riqueza y recursos y al bienestar humano no han sido por lo menos elevadas a igual rango. Dicho movimiento tiene como fundamento los principios del Nuevo Orden Económico Internacional (39) cuyo establecimiento ha sido propuesto en foros tanto dentro de las N.U. (como la reciente Conferencia de UNCTAD celebrada en Nairobi, Kenia) como fuera de ella (Diálogo Norte-Sur).

Sin embargo, la urgencia para buscar soluciones prácticas a estos problemas se evidenció en los años 1973-1974 por el creciente deterioro de la situación económica de la mayoría de los países en desarrollo, el incremento en el precio del petróleo y en la deuda exterior de esos mismos países, aunados a la peor recesión del periodo de post-guerra en los países industrializados, que a la vez estaban siendo afectados por elevados niveles de inflación y desempleo combinados con inestabilidad monetaria.

38) Asamblea General, resolución 3343 (XXIX) del 17 de dic. 1974

39) La Sexta Sesión Extraordinaria de la Asamblea General, que se reunió en abril de 1974, adoptó dos importantísimas resoluciones haciendo suyos la Declaración y el Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Al principio las economías occidentales se mostraron reacias a aceptar estas nuevas obligaciones; la división que separaba al Norte del Sur llegó a su clímax durante la celebración de la 29ª Asamblea General que siguió a la Sexta Sesión Extraordinaria y sin embargo en dicha Asamblea se adoptó la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados (40) que reitera los principios fundamentales del Nuevo Orden (41). Posteriormente el diálogo se restableció y la política,

-
- 40) La resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General fue aprobada por 120 países contra 6 con 10 abstenciones.
- 41) Entre los principios básicos, los menos controvertibles políticamente incluyen la igualdad soberana de los Estados; la integridad territorial y la no intervención; la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos; la solución pacífica de controversias y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En la parte económica: la ampliación de la asistencia a los países en desarrollo (sin préstamos atados); tratamiento preferencial y no recíproco; condiciones favorables para la transferencia de recursos financieros a los países en desarrollo, cuyo acceso a la moderna ciencia y tecnología debe ser asegurado. Los principios del Nuevo Orden Económico Internacional difíciles de aceptar por los países industrializados comprenden: la total soberanía de cada Estado sobre sus recursos naturales; el pago de compensaciones por la expropiación de propiedad extranjera conforme a la ley nacional del país expropiante; la regulación, también conforme a la ley nacional del país huésped, de la inversión extranjera; la regulación y supervisión de las actividades de las corporaciones transnacionales; el derecho de los Estados, territorios y pueblos para la restitución y compensación por la explotación y depletación de los recursos naturales resultantes de la dominación colonial; una justa y equitativa relación entre los precios de las importaciones y las exportaciones de los países en desarrollo (indización) y la formación de asociaciones de países productores. UNCTAD/USA Issues before the 31st General Assembly of the United Nations, September, 1976.

por lo menos de los países occidentales, ha comenzado a variar.

Mientras tanto dentro de las Naciones Unidas esta presión se traducía, por una parte, en la persistente idea de reformar la Carta; y por la otra, en la imperiosa necesidad - de reestructurar a la Organización, por lo menos en sus sectores económico y social.

a) La enmienda de la Carta : Comités sobre la Carta.

Debido a la fuerza que las naciones del Tercer Mundo habían adquirido en la Asamblea General fue posible reintroducir el tema de la reforma de la Carta, aunque ahora enmarcado dentro de la nueva modalidad de la cooperación económica global.

La Asamblea General siguiendo la recomendación de los 35 Estados Miembros ya mencionada, adoptó la resolución 3349 (XXIX) por la que creaba el Comité Ad Hoc sobre la Carta de las N.U. (42) que se compondría de cuarenta y dos miembros y discutiría, inter alia, " los puntos de vista y propuestas de los Gobiernos referentes a esta cuestión". No obstante, la posición de los Miembros con respecto a la misma permanecía invariable. Baste señalar, a manera de ilustración, que debido a la inflexibilidad de su postura, la constitución de dicho Comité Ad Hoc se retardo por más de seis meses (43) ; y cuando al fin se formó, tuvo que comunicarle a la Asamblea General (44) que se encontraba imposibilitado para cumplir con su cometido(45).

Al año siguiente, el 15 de diciembre, la Asamblea General, por recomendación del Sexto Comité, adoptó la resolución 3499 (XXX) por la que, después de " haber tomado nota de las resoluciones pertinentes a la reforma de la Carta, y las relativas al Fortalecimiento del Papel de las N.U. y considerando las observaciones, propuestas y sugerencias presentadas al Comité Ad Hoc sobre la Carta" establecía otro Comité - el Comité Especial sobre la Carta de las Naciones Unidas y el Fortalecimien

42) Fue adoptada el 17 de diciembre de 1974 por 82 votos a favor, 15 en contra y 36 abstenciones.

43) Documento A/10100 del 13 de junio de 1975.

44) Documento A/C.6/SR.1522 - 1582

45) En concreto se hacía referencia al párrafo 1(d) de la citada resolución, por el que se pedía enumerar las propuestas de mayor interés.

to del Papel de la Organización, -en sustitución del Comité Ad Hoc.

Al nuevo Comité se le encomendó :

a) examinar en detalle las observaciones de los gobiernos recibidas relativas a :

1. la Carta de las Naciones Unidas, y
2. al fortalecimiento del papel de las N.U. con respecto al mantenimiento y consolidación de la paz y seguridad internacionales,

b) considerar cualquier propuesta adicional que los gobiernos pudieran hacer para reforzar la habilidad de las N.U. para lograr sus propósitos, y

c) hacer una lista de las propuestas identificando - aquellas que hayan despertado mayor interés. Además, debería dar prioridad a las propuestas presentadas o por presentarse en las que fuera posible acuerdo general.

Los Estados Miembros quedaban invitados a poner al día sus propuestas o entregar nuevas y el Secretario General a preparar un estudio analítico de las opiniones expresadas por los Gobiernos con respecto al funcionamiento de las N.U., incluyendo los aspectos específicos relativos a la Carta, y a prestar toda la ayuda necesaria al Comité Especial, incluso para la preparación de las minutas de sus reuniones.

A este respecto cabe señalar que aunque en principio la reforma de la Carta permanecía como punto central, al Comité Especial, de igual forma, se le encomendó el estudio del tema - denominado " Fortalecimiento del Papel de las Naciones Unidas" que en 1973 introdujo Rumania(46), en la inteligencia de que en última instancia lo que se buscaba con la reforma de la Carta - era precisamente el fortalecimiento de la Organización.

El Comité Especial, compuesto de 47 miembros (47), se reunió por primera vez del 17 de febrero al 12 de marzo de 1976 y decidió encomendarle a su Grupo de Trabajo (en el que participan todos los miembros del Comité Especial) la consideración de los puntos citados. Más, en su primer reporte a la Asamblea General, tuvo que informarle que " su labor esencialmente había

46) Resolución 3073 (XXVIII) del 30 de noviembre de 1973.

47) México es parte del Comité Especial, como lo fue del Comité Ad Hoc sobre la Carta de las Naciones Unidas.

consistido en analizar el estudio del Secretario General presentado conforme a la resolución 3499(XXX) pero que no había logrado consenso en las prioridades con que debería empezar a trabajar (48).

De hecho, tanto por los comentarios de los Miembros al informe preparado por el Secretario General, como por las observaciones hechas por este último, se pueden distinguir ciertos aspectos que dominan el debate en torno al fortalecimiento de la Organización y, por lo tanto, a la reforma de la Carta.

En primer término, resaltan las opiniones expresadas que claramente contrastan las concepciones que sobre la Organización y su Carta tienen los Estados Miembros, Así, para unos (países industrializados) la Organización representa un "valioso instrumento para la cooperación constructiva" y el "centro - que armoniza las acciones de los Estados democratizando la vida internacional". La Carta es "un documento de importancia histórica, cuyos principios no han perdido vigencia". Para otros, (Tercer Mundo), la Organización "no está funcionando como era de esperarse; sólo ha obtenido un éxito relativo en cuanto al mantenimiento de la paz, en cuestiones de desarme y en la observancia y respeto de los derechos humanos". La Carta, en consecuencia, debe enmendarse para definir la paz y seguridad internacionales, incluir las obligaciones y principios del desarme e instituir métodos para una amplia participación de los Estados pequeños y medianos en el sistema de seguridad colectiva " (49).

En segundo lugar, de igual forma resultan significativas ciertas ideas relativas al fortalecimiento del papel de las N.U. En opinión del primer grupo de Estados tal fortalecimiento se podría lograr con sólo que los Estados demostraran su firme intención de respetar la Carta y las resoluciones de los órganos de las Naciones Unidas y de emplear los mecanismos previstos en ellas. De lo contrario, si se enmendara la Carta, únicamente se desataría una cadena interminable de sucesivas reformas. Para los segundos, el papel de la Organización se podría reforzar si se reconocen y legitimizan las responsabilidades especiales que algunos miembros de la Organización llevan a cabo, aunque a nivel regional, pero que de igual manera son comparables a las de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

En tercera instancia, se habla de reformas y cambios

48) Documento A/31/33.

49) Documento A/AC.182/L.2 and Corr 1.

porque la situación mundial en sí ha variado -la comunidad internacional enfrenta nuevos problemas a nivel global nunca antes considerados : producción y potencial escasez de alimentos, crisis energética, explosión demográfica, escasez de agua, desertificación de vastas zonas en los cinco continentes, cuestiones de asentamientos humanos y urbanización, etc., etc., que afectan tanto a los países desarrollados como a los no industrializados- y la Organización de las Naciones Unidas ha permanecido invariable evidenciando sus fallas sobretodo para contener lo que se conoce como " guerras localizadas" y para utilizar los mecanismos preventivos para el mantenimiento de la paz.

En fin, la idea de reformar la Carta permanece, aunque no es aceptada por la totalidad de los Miembros de las N.U. Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (excepto quizás China Popular) se rehusan a considerar cualquier cambio en la Carta y en especial cualquiera que atente contra el derecho de veto; no obstante, favorecen una reorientación administrativa y una mejor utilización de la maquinaria existente. Por otra parte, con la unión de los dos temas (la reforma de la Carta y el Fortalecimiento del Papel de la Organización) los países menos poderosos mantienen la esperanza de atraer la atención de los cinco grandes hacia los trabajos del Comité Especial ya que en él, de alguna manera, se diluye el viejo tema de la revisión de la Carta que tanto perturba a las potencias.

Concluyendo, el Comité Especial sobre la Carta de las Naciones Unidas y el Fortalecimiento del Papel de la Organización ha considerado con todo detalle el estudio analítico del Secretario General, pero no ha podido enlistar las áreas que despiertan mayor interés entre los Miembros ni examinar las propuestas con el fin de fijar prioridades dentro de aquellas en que puede haber consenso general (50).

Por su parte, el Grupo de Trabajo del Comité Especial se ha concentrado en la discusión de los puntos específicos contenidos en el Documento de trabajo presentado por México (51), dándole prioridad a la solución pacífica de controversias y a la consideración de la cuestión de la racionalización de los procedimientos existentes. (52)

50) Resolución 32/45 del 8 de diciembre de 1977.

51) Los temas comprendidos en el documento mexicano (A/AC.182/L.13) serán tratados posteriormente,

52) Documento A/AC.182/L.18 del 23 de marzo de 1978.

b) La Reestructuración de la Organización.

Como la reforma de la Carta permanecía como un asunto de gran importancia teórica, pero de implementación a muy largo plazo, los Estados Miembros conscientes de que factores, tales como la universalidad creciente de la Organización, la interdependencia de las relaciones económicas y la interrelación de los problemas mundiales, así como la proliferación institucional dentro de las N.U. y del patrón bilateral que domina las relaciones internacionales, habían colocado a la Organización en un punto decisivo que, por una parte alentaba la posibilidad de renovar su capacidad para tratar con las cuestiones centrales que enfrenta la humanidad en este último cuarto de siglo, pero que, por la otra, ponía en evidencia el peligro de que las Naciones Unidas perdieran en efectividad, daban al mismo tiempo los pasos necesarios para reestructurar el sistema de las N.U. (53) y determinar la dirección que estos seguirían e influenciar las decisiones que sobre política económica se adoptarían en los años venideros.

Esta preocupación se cristalizó con la solicitud de la Asamblea General (54) para que un Grupo de Expertos elaborara un estudio conteniendo propuestas encaminadas a efectuar cambios estructurales. La responsabilidad recayó, como ya se dijo, en las 25 Personalidades que el Secretario General nombró para constituir dicho grupo (55).

Las propuestas del Grupo de Expertos, dadas a conocer en 1975, están dirigidas a capacitar a las Naciones Unidas para :

1. mejorar de manera efectiva la consideración de los problemas internacionales contemporáneos mediante una mejor coordinación del sistema de las N.U. como un todo,

53) Lo que se denomina el sistema de las N.U. en el área económica comprende : 12 programas operacionales, 5 comisiones regionales y 15 agencias especializadas sin mencionar los numerosos comités intergubernamentales, los organismos de coordinación y los grupos ad hoc. U.N., Documento E/AC.62/9, 1975, p. 64

54) Resolución 3343 (XXIX) del 17 de diciembre de 1974.

55) Vid supra página 64.

2. armonizar las diversas concepciones de los países Miembros hacia esos problemas
3. contribuir a la transferencia real de recursos y tecnología a los países en desarrollo
4. promover la cooperación económica entre los Estados, incluyendo a aquellos de diferente sistema social
5. incrementar la capacidad de las Naciones Unidas para proporcionar servicios esenciales a sus Miembros
6. mejorar la administración de recursos disponibles para la asistencia de los países no desarrollados maximizando los beneficios
7. responder con eficacia a las oportunidades que brinda la cooperación económica mundial
8. fomentar la potencialidad de la cooperación económica y técnica entre los países en vías de desarrollo
9. hacer de las N.U. el instrumento para el establecimiento de un nuevo, más racional y justo orden económico internacional (56).

Considerando que una de las principales debilidades de las Naciones Unidas ha consistido en la ausencia de un conjunto de instituciones centrales para delinear los diversos elementos que afectan el desarrollo de políticas globales coherentes, el Grupo de Expertos presentó una serie de recomendaciones para tal efecto, cuya característica esencial es que pueden ser iniciadas por la Asamblea General sin tener que enmendar la Carta. Estas pueden sintetizarse de la siguiente manera :

La duplicación y fragmentación de esfuerzos (57) que durante la última década han retrasado la actividad de la Organización empieza en la Asamblea General misma, donde dos de sus Comités Permanentes están encargados de los problemas que afectan el desarrollo socio-económico de los países en desarrollo. Por ello, el Grupo de Expertos recomendó una reorganización substancial que incluyera : la transferencia de los temas sociales del Tercer Comité (que se llamaría Comité de Problemas Sociales, Derechos Humanos y Actividades Humanitarias) directamente rela-

56) Documento E/AC.62/9 pp. 3-4

57) Con cerca de 100 organizaciones intergubernamentales, con un millar de conferencias ó más celebradas anualmente y aproximadamente 150 Estados participantes, el sistema internacional se ha convertido en una pesada carga para los

cionados con el desarrollo económico hacia el Segundo Comité (ahora llamado Comité de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional o en forma abreviada, Comité de Desarrollo); la elevación a nivel ministerial de la consideración de los temas claves propuestos para toma de decisiones y la consulta con el ECOSOC para la elaboración de las agendas de dichos comités.

En general, la Asamblea General debería dar prioridad a la convocación de sesiones especiales de alto nivel de representación pero sólo cuando hubiera certeza de que se podría adoptar una decisión y utilizando el procedimiento de caso por caso; esto es, debería detenerse la reciente tendencia para convocar múltiples conferencias mundiales y explorar con mayor detalle el mecanismo del consenso.

Con respecto a ECOSOC, los expertos creían que "la revitalización del Consejo Económico, mediante cambios de largo alcance en sus métodos de trabajo y funcionamiento era y es vista como una de las condiciones principales para fortalecer la estructura central del sistema y capacitarlo para desempeñar un papel eficaz en los asuntos económicos mundiales" (58) porque a pesar de las repetidas afirmaciones de su papel en la Carta, ECOSOC nunca ha tenido los medios adecuados para asegurar la implementación efectiva de sus recomendaciones. Sin embargo, con el reciente aumento del número de sus miembros se considera se han creado los prerequisites necesarios para impulsar su nuevo papel.

Como la maquinaria del Consejo Económico y Social, cuyo crecimiento continuo ha llevado al volumen de documentación y el número de temas de la Agenda de ECOSOC a proporciones fuera de control y desviado la atención del Consejo de situaciones más urgentes y significativas, a grandes rasgos el Grupo de Expertos recomendó :

- a) reorganizar el periodo de sesiones de ECOSOC de una manera bienal,
- b) otra importante innovación consiste en el establecimiento por parte de ECOSOC de pequeños grupos -

gobiernos, tanto por el costo como por la capacidad física para participar en él; además de que la responsabilidad dispersa entre tantas instituciones reduce inevitablemente el impacto de todas y cada una de ellas. U.S. Department of State, Bulletin Aug. 29, 1977. Vol. LXXVII # 1992, p.288.
58) Documento E/AC.62/9 p. 13

de negociación para conocer de asuntos económicos determinantes que en opinión del Consejo requieran ulterior consideración para llegar a soluciones aceptables

- c) recomendar a los Estados Miembros que tomen las medidas necesarias para asegurar una asistencia sistemática de funcionarios de alta jerarquía a las reuniones del Consejo. Así como fomentar la activa participación de los jefes de las agencias especializadas
- d) reducir la maquinaria subsidiaria, con excepción de las cinco comisiones regionales, la comisión de Estadística, la Comisión de Narcóticos y Drogas, la Comisión para la Planeación del Desarrollo la Comisión sobre Corporaciones Multinacionales y la Comisión de Derechos Humanos. Las comisiones y comités permanentes del Consejo deberán abolirse (59).

A este respecto cabe hacer notar que el Grupo de Expertos elaboró, con relación a la representación en ECOSOC, una serie de recomendaciones y sugirió la creación de un Consejo sobre Derechos Humanos para reemplazar al Consejo de Administración Fiduciaria y servir como órgano principal de la Organización, pero como estas requieren la enmienda de la Carta, serán tratadas más adelante.

59) Documento E/AC.62/9 pp. 13-19. Las Comisiones que desaparecerían incluyen a las de Recursos Naturales, Población, para el Desarrollo Social (antes Comisión Social), sobre el Status de la Mujer y los Comités de Vivienda, Construcción y Planeación, Consultivo para la Aplicación de la -- Ciencia y la Tecnología al Desarrollo (expertos) y sobre la Prevención y Control del Crimen. Con anterioridad ya habían dejado de existir otras comisiones como la de Economía, Empleo y Desarrollo en 1951, la Fiscal en 1954, la de Transportes y Comunicaciones en 1959, la de Comercio Internacional y Productos Básicos que en 1965 se transfirió a UNCTAD y la de Desarrollo Industrial que en los sesentas se convirtió en UNIDO. Sepúlveda, C. ECOSOC Y México, en Foro Internacional # 42, p. 234.

Dentro de la Secretaría el Grupo de Expertos propone, además de una reorganización general para tratar asuntos económicos, :

- a) reorientar las funciones del Departamento de - Asuntos Económicos y Sociales (Figura 2)
- b) crear un nuevo puesto : el de Director General para el Desarrollo y la Cooperación Económica - Internacional directamente responsable ante el Secretario General y asistido por dos Subdirectores Generales. Uno para Investigación y Política y el otro como Administrador de la propuesta Autoridad de las Naciones Unidas para el Desarrollo (60) (El cargo actual de Subsecretario General para Asuntos Económicos y Sociales desaparecería).

El Director General, que sería nombrado por el - Secretario General y confirmado por la Asamblea General, debería ser de un país en desarrollo - cuando el Secretario General fuera de uno desarrollado. De hecho, tendría que ser electo al - mismo tiempo que el Secretario General para el mismo periodo de cinco años.

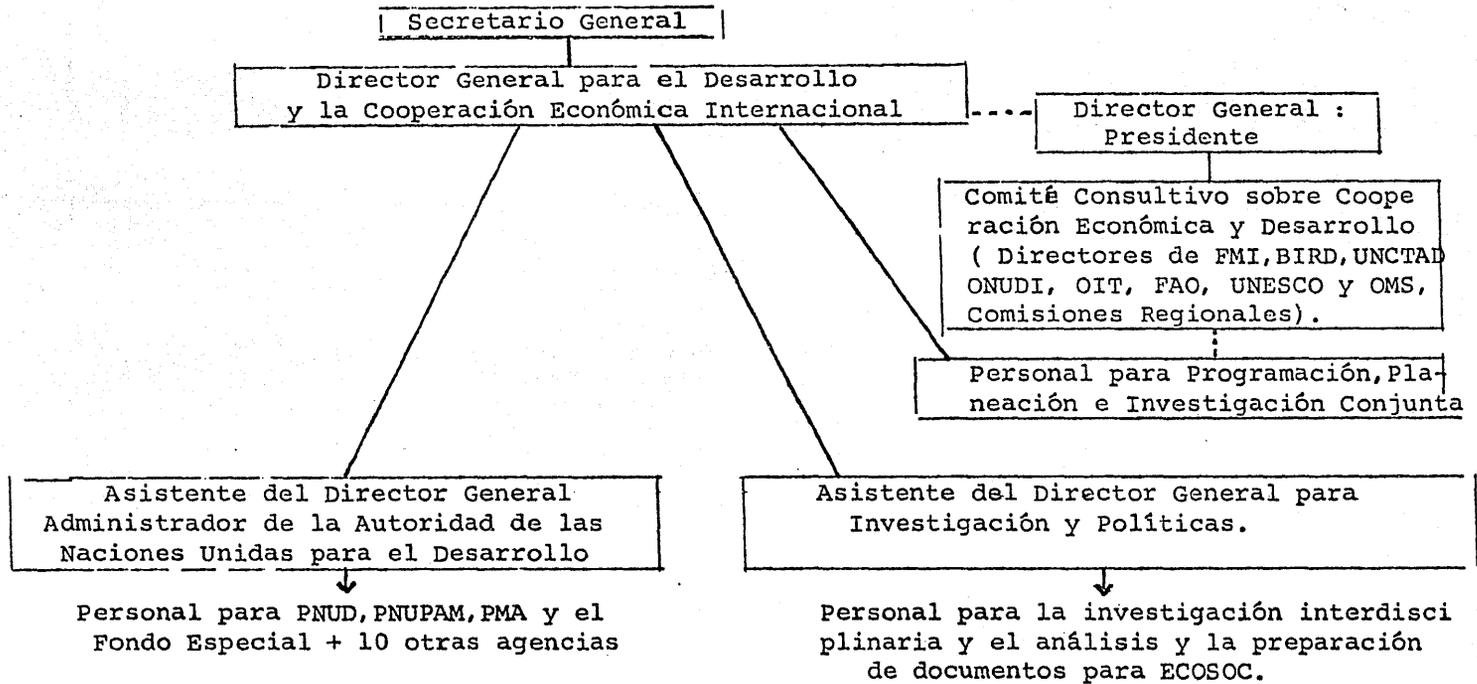
Para subsanar la falta de mecanismos conjuntos para evaluar resultados y comprender el proceso del desarrollo dentro de una corriente multidisciplinaria, el Grupo de Expertos aconseja se establezca un Comité Asesor Interagencial sobre Cooperación Económica y Desarrollo bajo la Presidencia del Director General para el Desarrollo.

El Comité Asesor estaría compuesto por el Director del Fondo Monetario Internacional, el Presidente del Banco - Mundial, el Secretario General de UNCTAD, el Director Ejecutivo de UNIDO, los Directores Generales de FAO, OIT, UNESCO,

-
- 60) La Autoridad administraría toda la asistencia técnica y las actividades de pre-inversión. Al mismo tiempo el Grupo de Expertos reconoce la necesidad de consolidar los - Fondos de las Naciones Unidas en un solo.

FIGURA 2

NUEVA ESTRUCTURA DE LA SECRETARIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COOPERACION ECONOMICA GLOBAL.



Fuente : N.U., Informe del Comité de Expertos sobre la Reestructuración de las N.U. " Una Nueva Estructura de las Naciones Unidas para la Cooperación Económica Global ", Documento E/AC.62/9, N.U., Nueva York, 1975, p. 20.

OMS, los Secretarios Ejecutivos de las Comisiones Regionales y los dos nuevos Subdirectores. Además, se podría invitar al Director General del GATT.

Su principal tarea sería la de revisar la situación económica y social mundial y llevarla a la atención de ECOSOC conjuntamente con sus recomendaciones y los puntos que a su juicio requieran la toma de decisiones.

En materia de personal, los Expertos aconsejan se unifiquen las políticas y sistemas de salarios, jerarquías, condiciones de servicio y contratación; y con relación a los procedimientos consultivos interagenciales se recomienda una mejor coordinación mediante la creación de Grupos de Negociación.

Las Naciones Unidas y las agencias especializadas, en opinión del Grupo de Expertos, deberían adoptar una metodología y medios de programación presupuestaria comparables aunque no necesariamente idénticos, para que la sincronización de los ciclos del presupuesto permitiera llevar a cabo consultas previas a su adopción.

Asimismo, para estar acorde con los cambios en la estructura central, cambios colaterales serán necesarios a nivel regional. En principio, se propone una mayor descentralización pero tendiente, en última instancia, a contribuir con la apreciación general que ECOSOC, a través de la información suministrada por las Comisiones Regionales, haga de la situación mundial.

El Grupo de Expertos, por otra parte, concluyó que la reestructuración no debería quedar en los órganos institucionales del sistema internacional. Las Naciones Unidas deberían adoptar medidas más específicas para acelerar la cooperación entre los países en áreas tales como comercio, industria, agricultura, financiamiento y otras relacionadas con el sector económico (61).

61.) Dichas medidas comprenden, entre otras, la adopción de un nuevo código para la liberalización del comercio, nuevas reglas para el fomento de las exportaciones de los países en desarrollo, fortalecimiento de UNCTAD al grado de transformarla en una Organización de Comercio Internacional, relación formalmente al GATT con las N.U., reciclar los petrodólares por conducto del FMI, substituir la reserva de oro por DECs, llevar a cabo una redistribución de votos -

Por último, la manera como el Grupo de Expertos veía la viabilidad de implementar sus recomendaciones y canalizar todas las propuestas institucionales, incluyendo aquellas para la convocación de conferencias especiales, era que el Secretario General "designara un Comité sobre la Estructura del Sistema de las N.U. para estudiar e informar regularmente a la Asamblea General sobre el progreso alcanzado" y diera sus opiniones antes de que la Asamblea o algún otro organismo intergubernamental afiliado con las N.U. tomara sus decisiones.

La corriente de reestructuración dentro de las Naciones Unidas no ha quedado en el informe preparado por los 25 Expertos ni tampoco se inició con él. Un número considerable de Estados Miembros ya había observado con anterioridad que los defectos de la Organización obedecían a la manera como se conducía el trabajo cotidiano de las Naciones Unidas y en particular de la Asamblea General. Esa era la razón por la que se había creado, entre otros, el Comité Especial para la Racionalización de los Procedimientos y Organización de la Asamblea General (62).

dentro del FMI con el fin de que refleje el nuevo balance del poder económico mundial, establecer una "Tercera Ventanilla" en el Banco Mundial y revisar su procedimiento de votación, incrementar las facultades de UNIDO concernientes a la oferta y demanda del sector industrial, etc. Como puede apreciarse algunas de estas sugerencias (sobre todo las relacionadas con las agencias financieras internacionales) ya han sido llevadas a la práctica y otras más son objeto de discusión en los distintos foros internacionales.

- 62) Algunas de sus recomendaciones comprendían : que la elección de los principales funcionarios se hiciera con antelación a la celebración de cada sesión, que se redujera el número de resoluciones adoptadas en cada periodo, se limitara la duración de los discursos y evitara la repetición de debates sobre temas en los que no hubiera una clara posibilidad de progreso. Además, revisar el proceso de elección del Presidente y los Vice-Presidentes de la Asamblea General. Documento A/AC.182/L.2 pp. 79-80

En una medida conexas (63) la Asamblea General había decidido celebrar un periodo extraordinario de sesiones de alto nivel, inmediatamente antes de su XXX periodo ordinario de sesiones en el que además de examinar las consecuencias políticas y de otra índole del estado del desarrollo y de la cooperación económica internacional, y de ampliar las dimensiones y concepciones de la interdependencia mundial, se analizaría el lugar que, dentro del sistema de las N.U., le corresponde al objetivo del desarrollo (64).

Como se sabe, el Séptimo Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General tuvo lugar del 1 al 16 de septiembre de 1975 con la activa participación de 108 naciones. En general, ha sido calificado como uno de los periodos más fructíferos en la vida de la Organización, cuyo esfuerzo final culminó con la adopción por consenso de la resolución 3362 (S-VII) (65), cuya parte correspondiente al tema que nos ocupa establece, conforme a la recomendación del Grupo de 25 Expertos ya citada, el Comité Ad Hoc de la Reestructuración de los Sectores Económico y Social del Sistema de las Naciones Unidas. Este se instituyó como un Comité del pleno de la Asamblea abierto a todos los Estados Miembros y encargado de preparar propuestas detalladas de acción.

63) Resolución 3172 (XXVIII) del 17 de diciembre de 1973.

64) N.U. Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, 1974 pp. 71. En parte también esta decisión se adoptó como resultado de la preocupación expresada por el ECOSOC en su resolución 1768 (LIX) del 18 de mayo de 1973, con respecto a la capacidad del sistema de las N.U. para cumplir en especial los objetivos de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las N.U. para el Desarrollo de manera eficaz y coordinada. Ibidem, p.146

65) Esta se divide en siete partes que reflejan los temas tratados durante sus largas y penosas deliberaciones y que incluyen: 1. Comercio Internacional, 2. transferencia de recursos reales para financiar el desarrollo de los países en desarrollo y Reforma Monetaria Internacional, 3. Ciencia y Tecnología, 4. Industrialización, 5. Alimentación y Agricultura, 6. Cooperación entre los países en desarrollo y 7. Reestructuración de los Sectores Económico y Social del Sistema de las N.U. 7º Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General. Resumen y Resolución.

Su labor, que debería comenzar de inmediato, consistía en la presentación de un informe a la Asamblea General en ese mismo año, y en los subsiguientes por conducto de ECOSOC. (66).

El Comité Ad Hoc sobre Reestructuración se reunió en noviembre de 1975 (67), pero no es sino hasta 1976 que pudo - identificar ocho "áreas problema" y comenzar a trabajar en sus recomendaciones y en una serie de principios rectores para las áreas identificadas que comprenden :

1. La Asamblea General,
2. El Consejo Económico y Social
3. Otros Foros
4. Estructuras para la cooperación regional e inter-regional
5. Actividades operacionales de la ONU
6. Planeación, programación, presupuesto y evaluación
7. Coordinación interagencial, y
8. Servicios de apoyo de la Secretaría (68).

Por ser cuestiones de orden administrativo, los puntos 5, 7 y 8 se pospusieron y los restantes se esquematizan en el Cuadro II (69).

Sin llevarlas a votación, el Comité Ad Hoc, después de dos años de arduas labores adoptó sus recomendaciones dirigidas a que la Organización responda adecuadamente a los requerimientos del Nuevo Orden Económico Internacional. Estas incluyen (70):

1. Invitar al Secretario General para que nombre un funcionario de alto nivel para que lo asista en sus responsabilidades en los sectores económico y social. Dicho Director General para el Desarrollo y la Cooperación Económica Internacional sería electo por un periodo de cuatro años.

66) Ibidem, p. 18

67) Documento A/10005

68) Documento A/31/34 p. 19

69) Ibidem, pp. 7-15.

70) Documento A/AC.179/L.11.

CUADRO II

PROPUESTAS PRESENTADAS POR EL PRESIDENTE DEL COMITÉ SOBRE LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS SECTORES ECONÓMICO Y SOCIAL DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA GENERAL	CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL	OTROS FOROS	COOPERACIÓN REGIONAL	PRESUPUESTO
<p>1. debería promover soluciones a problemas económicos, sociales y servir de foro para la negociación.</p> <p>2. concentrarse en el establecimiento de estrategias, políticas y prioridades con respecto a la cooperación internacional.</p> <p>3. apoyar provisiones para asistencia de los países en desarrollo.</p> <p>4. preparar con todo cuidado sesiones sobre temas que requieran urgente atención</p> <p>5. racionalizar sus métodos especialmente los de su 2° y 3° comités.</p>	<p>1. servir de foro para la discusión de asuntos económicos y sociales de carácter global.</p> <p>2. evaluar la implementación de las estrategias, políticas y prioridades establecidas por la Asamblea General.</p> <p>3. coordinar las actividades de la Organización en los campos económico y social.</p> <p>4. revisar las actividades cooperacionales del sistema de las N.U.</p> <p>5. asistir a la Asamblea General en la preparación de sus trabajos en estas áreas.</p> <p>6. organizar su trabajo en forma bienal, acortando sus sesiones.</p> <p>7. al formular su programa de trabajo ECOSOC debe identificar los temas que requieran atención prioritaria y considerar la conveniencia de convocar sesiones especiales.</p> <p>8. convocar reuniones periódicas a nivel ministerial para revisar la situación socio-económica mundial</p> <p>9. absorber lo más posible el trabajo de sus órganos subsidiarios</p> <p>10. invitar a los Estados no Miembros a sus deliberaciones así como al Secretario General y a los Directores de las Agencias especializadas y otros organismos.</p> <p>11. reforzar sus relaciones con las organizaciones no gubernamentales.</p>	<p>1. todos los órganos, programas y agencias especializadas de las N.U. deberán dar pronto cumplimiento a las recomendaciones específicas de la Asamblea General y del ECOSOC.</p> <p>2. todas deberán estar guiadas por el mismo marco operacional establecido por la Asamblea General y ECOSOC.</p> <p>3. reforzar el papel de UNCTAD como órgano para la deliberación, negociación, revisión e implementación de la cooperación en lo relativo al comercio internacional.</p>	<p>1. las comisiones regionales deben constituirse en los principales centros para el desarrollo económico y social en las regiones respectivas, coordinadas con el PNUD con respecto a las actividades de cooperación técnica.</p> <p>2. pueden convocar reuniones periódicas con objeto de mejorar la coordinación a nivel regional.</p> <p>3. deberán desempeñar un papel fundamental de consulta para los órganos encargados de tomar decisiones, así como para fijar objetivos y especificar las necesidades y condiciones de sus regiones respectivas.</p> <p>4. adoptar definiciones comunes de región y subregión</p> <p>5. fortalecer las relaciones de las comisiones regionales y de la O.N.</p> <p>6. asistir a los gobiernos de los países en desarrollo a identificar proyectos y preparar programas.</p> <p>7. extender los acuerdos existentes para el intercambio continuo de información</p> <p>8. un mayor grado de autoridad debe delegarse a las comisiones regionales.</p>	<p>1. desarrollar métodos presupuestarios que aseguren su implementación</p> <p>2. el Comité para Programación y Coordinación deberá hacer recomendaciones para establecer programas a mediano plazo</p> <p>3. el Comité para Programación y Coordinación deberá reorganizar sus métodos de trabajo y programación</p> <p>4. desarrollar métodos para asistir a los órganos intergubernamentales como lo requiere la Unidad Conjunta de Inspección.</p> <p>5. adoptar una metodología presupuestaria común para la clasificación de programas y la descripción de conceptos</p> <p>6. resolver sin dilatación los problemas técnicos que impiden la efectiva aplicación de los procedimientos existentes.</p> <p>7. redefinir las responsabilidades del Comité Consultivo sobre Cuestiones Administrativas y Presupuestarias y aumentar el número de sus participantes por lo menos a dieciséis (16).</p>

7) En la sección III párrafo 4 de la resolución 3392 (XXX) del 20 de noviembre de 1975, la Asamblea General solicitó al Comité Ad Hoc sobre la Reestructuración de los Sectores Económico y Social del Sistema de las Naciones Unidas examinar el papel del Comité Consultivo sobre Cuestiones Administrativas y Presupuestarias dentro del contexto de posibles modificaciones en la estructura y funcionamiento de las NaU. Incluyendo, inter alia, el mandato y composición del mencionado comité. Con anterioridad, la Asamblea General en el párrafo 2 de la resolución 2924B (XXVII) del 24 de noviembre de 1972 decidió revisar en su 31ª sesión la maquinaria de las N.U. y del sistema seguido para el control administrativo y presupuestario y su investigación y coordinación, y por tal motivo, solicitar los puntos de vista del Secretario General como Jefe Administrativo y del Presidente del Comité Administrativo sobre Coordinación los puntos relevantes de los órganos ejecutivos de las agencias especializadas, del ECOSOC, del Comité sobre Programación y Coordinación y de la Unidad Conjunta de Inspección, así como los comentarios y recomendaciones del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas y de Presupuesto. N.U. Documento A/31/34 p. 18.

2. que la Asamblea General considere y apruebe acuerdos financieros y presupuestarios que coadyuven a una mejor coordinación entre las agencias especializadas,
3. ECOSOC deberá reunirse en sesiones más cortas pero más frecuentes y reprimirse de establecer nuevos organismos subsidiarios y asumir las tareas de los comités que desaparezcan o se reagrupen,
4. considerar la posibilidad de hacer de ECOSOC un órgano más representativo (para compensar la falta de representación resultante de la desaparición de los órganos subsidiarios),
5. señalar medidas que deberán adoptarse con respecto a los programas y fondos de las N.U. financiados con recursos fuera del presupuesto y llevar a cabo una sola conferencia anual donde se hagan todas las ofertas de contribución para las actividades para el desarrollo,
6. aumentar el número de miembros del Comité Consultivo sobre Cuestiones Administrativas y Presupuestarias por lo menos a 16 para asegurar una mayor representación, en especial de los países en desarrollo, y
7. racionalizar las funciones de la Secretaría.

Las áreas de desacuerdo que permanecen comprenden, entre otras :

- a) la manera en que el Director General deberá ser - confirmado por la Asamblea General, sobre el papel que desempeñará y el nivel que dentro de la escala de funcionarios de la Secretaría ocupará.
- b) tampoco se llegó a acuerdo sobre la forma en que - ECOSOC asumiría las funciones de los órganos subsidiarios, y
- c) las implicaciones financieras y administrativas que las recomendaciones del Comité Ad Hoc (según formuladas en su último reporte) tendrían. Estas fueron analizadas en concreto por el Secretario General quien concluyó que (72) debido a la redacción de las mismas, dichas recomendaciones tienen varias interpretaciones y por lo tanto ofrecen varias opciones con diferentes implicaciones. De igual forma, el Secretario General considera que las funciones de la Secretaría se pueden redistribuir en cuatro nuevas - oficinas, a saber :
 - el Departamento de Cooperación Económica y Desa

rrollo(encargado de la investigación, programación y planeación) sería dirigido por un Subsecretario y dos asistentes del Secretario.

- Departamento de Cooperación técnica para el Desarrollo (a establecerse en enero de 1978), el cual asesoraría en cuestiones técnicas relacionadas con las actividades socio-económicas no cubiertas por otras agencias.
- una entidad organizacional de la Secretaría para que asista en forma integrada a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social, y
- otra unidad encargada del análisis y las investigaciones no cubiertas hasta ahora.

Como puede apreciarse, las recomendaciones del Comité Ad Hoc sobre la Reestructuración de los Sectores Económico y Social del Sistema de las N.U. a grandes rasgos coinciden con las del Grupo de 25 Expertos expuestas líneas arriba. El problema, sin embargo, radica en que el Comité Ad Hoc tiene que llevarlas a la práctica y es aquí donde el desacuerdo entre los Estados Miembros se ha acentuado. No obstante, es en este campo donde paradójicamente se espera el mayor avance dentro de la corriente por mejorar la estructura y la organización de las Naciones Unidas.

72) Documento A/C.5/32/86. Este documento en general fue acogido con mucha reserva por parte de los diversos bloques representados en el Comité Ad Hoc.

II. ENMIENDAS A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS.

A lo largo del presente estudio hemos hablado de la "reforma de la Carta" aunque en verdad se trata de la reforma de diversas disposiciones del multicitado documento. También hemos dicho que hasta el momento la Carta no ha sido revisada, lo que es muy cierto, pero en cambio sí ha sido enmendada formalmente conforme a lo dispuesto en el Artículo 108.

La idea de reformar la Carta convivió con el movimiento general de revisarla, y en parte, surgió de él puesto que una de las críticas más señaladas durante su consideración fue la que se dirigía contra la desigual representación de los Miembros en los órganos de la Institución. Gracias a ello, posteriormente, fue posible fijar la atención de la Asamblea General en los problemas que la limitada y poco equitativa membresía del Consejo de Seguridad y del ECOSOC traían consigo.

Aunque la idea surgió en 1947 cuando Argentina hizo directa alusión a la enmienda del Artículo 61, no es sino hasta 1957 cuando aparece como tema separado en la Agenda de la Asamblea General (1)

Las principales razones que sustentaban este cambio habían surgido durante las deliberaciones del Comité Preparatorio de la Conferencia General de Revisión puesto que en él se había hecho notar " la urgente necesidad de dar adecuada representación a los nuevos Estados Miembros, especialmente aquellos de Africa y Asia, en los órganos de las N.U. y en particular en ECOSOC y en el Consejo de Seguridad" (2). Más aún el propio Consejo Económico y Social le había pedido a la Asamblea -

1) La " Cuestión de la Enmienda de la Carta para aumentar el número de miembros del Consejo de Seguridad y aumentar la membresía del ECOSOC y de la Corte Internacional de Justicia" estuvo intimamente ligada al de la revisión de la Carta y por lo tanto a los trabajos del Comité Preparatorio de la Conferencia para Revisar la Carta. Memoria del Secretario sobre la labor de la Organización, 1957.

2) Documento A/5487 p. 2

General (3) que tomara las medidas pertinentes para que durante la celebración de su 18º periodo de sesiones, aumentara el número de sus miembros".

La tarea no era fácil. Innumerables preguntas sobre la Carta tenían que ser contestadas :

- ¿ qué disposiciones específicas se enmendarían?
- ¿ con qué criterio se haría la selección?
- Ante la imprecisión de la Carta, ¿ cuál sería la naturaleza de las enmiendas en cuestión ?
- ¿ cuándo y en qué forma entrarían en vigor las enmiendas contempladas ?.

Sin embargo, poco a poco las dudas se fueron disipando y estableciéndose un consenso sobre los temas más conflictivos. Finalmente, se llegó al acuerdo de que :

1. las disposiciones susceptibles de enmienda se limitarían al aumento del número de miembros del ECOSOC y de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. Los procedimientos de votación no sufrirían modificaciones radicales.
2. la enmienda se haría conforme al procedimiento - previsto en el Artículo 108 de la Carta, y no la revisión de que habla el Artículo 109.
3. Por último, se acordó que las propuestas para aumentar el número de miembros en los Consejos se considerarían como un "asunto técnico" y no como una cuestión política y que las enmiendas citadas afectarían únicamente la maquinaria funcional de la Organización, sin alterar su estructura (4).

1. MODIFICACION DE LOS ARTICULOS 23, 27 Y 61 DE LA CARTA DE LA ONU.

En esencia, las resoluciones que la Asamblea General consideró en 1963 proponían dos enmiendas concretas. Una, que se incrementara la membresía del Consejo de Seguridad de 11 a

3) ECOSOC, resolución 974 B y C (XXXVI) del 22 de julio de 1963,

4) U.N. Repertory Of Practice of UN Bodies, supplement # 3, Vol. IV, 1973, p. 251.

15 (aumentándose la mayoría en las votaciones de siete a - nueve) y del ECOSOC de 18 a 27. La otra, consistía en que - los nuevos miembros se eligieran en base a su distribución geográfica.

Resueltos los obstáculos iniciales, la Asamblea General aprobó las enmiendas a los Artículos 23 y 27 de la Carta (5) que como se sabe corresponden a la composición y a la votación en el Consejo de Seguridad. Las enmiendas consisten en :

- a) en el párrafo 1 del Artículo 23 la palabra "once" en la primera frase quedó sustituida por la palabra "quince"; y la palabra "seis" quedó sustituida por la palabra "diez" en la tercera frase. Estos, los miembros del Consejo de Seguridad aumentaron de 11 a 15, de los cuales la Asamblea General ahora elige diez en lugar de seis.
- b) en el párrafo 2 del Artículo 23 en la segunda frase se se fijó el método de elección de los miembros no permanentes durante la primera elección despues de modificado el Artículo en cuestión,
- c) en el Artículo 27, en los párrafos dos y tres se sustituyeron las palabras " seis" por las palabras "nueve". Es decir, que las decisiones sobre cuestiones de procedimiento se toman por el voto afirmativo de nueve miembros en lugar de seis, y las decisiones sobre todas las demás cuestiones por el voto afirmativo de 9 en lugar de 6.

El Artículo 61, a su vez, fue enmendado en la misma fecha. Su primera reforma coincidió con la de los Artículos 23 y 27, cuando se aumentó de 18 a 27 el número de miembros del Consejo Económico y Social. (6)

-
- 5) Resolución 1991 A (XVIII) del 17 de diciembre de 1963.
 - 6) Resolución 1991 B (XVIII) del 17 de diciembre de 1963. Ambas entraron en vigor el 31 de agosto de 1965.

La adopción de las resoluciones 1991 (XVIII) constituye el único hecho objetivo con el que hasta hoy se cuenta para analizar y ponderar las posibilidades reales para reformar la Carta de las Naciones Unidas.

Argumentar que la mera duplicación en el número de Miembros de la Organización hacía imperativo incrementar la membresía de los dos de sus principales Consejos no era suficiente. Otras razones de igual peso coadyuvaban para que esto fuera posible.

Así, tiene que tenerse muy en cuenta el carácter mismo de las enmiendas que se adoptaron. Estas no sólo eran realistas y equitativas, sino que además protegían los intereses vitales de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad aunque, al mismo tiempo, revivificaban el papel de la Organización al permitir una mayor participación de los nuevos Estados. Es decir, la característica esencial de las enmiendas es que eran simples de forma y con un objetivo estricto y sorprendentemente limitado.

Pero lo más relevante aún son las diversas disposiciones de las resoluciones 1991 (XVIII) y las implicaciones que se desprenden de su adopción.

Con respecto a las primeras, en los párrafos 3 de las citadas resoluciones se establece el patrón que la distribución de asientos en los dos Consejos seguiría en vista de que la Asamblea General tradicionalmente al constituir sus diferentes comisiones y otros organismos se ha guiado por "Acuerdos de Caballeros" que determinan el número de representantes que cada bloque o región geográfica tendrá en los mismos. consecuentemente, al aumentarse el número de miembros en los Consejos de Seguridad y Económico y Social esta práctica quedó formalizada con su inclusión en la resolución 1991.

En otras palabras, la equitativa representación de los miembros, especialmente de los nuevos, quedó garantizada con la fórmula de la distribución por región geográfica y por lo tanto acabó con la rotación o el compartir de asientos entre los grupos insuficientemente representados (7) (Véase Cuadros III y IV).

7) Para la inadecuada representación varios grupos tuvieron que turnarse cada año de los dos para los que fueron electos en

CUADRO III
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

Regiones	N.U. Miembros		Distribucion de Asientos (1965)
	1945	1965	
Europa, E.U., . y Otros.	13	21	7
América Latina	20	22	5
África y Asia	13	61	12
Europa Oriental y la URSS	5	10	3
Total:	51	114	27 *

CUADRO IV

CONSEJO DE SEGURIDAD

Regiones	N.U. Miembros		Distribución de Asientos (1965)
	1945	1965	
Europa Occ.	10	18	2
América Latina	20	22	2
África y Asia	12	60	5
Europa Oriental	4	9	1
Miembros Perma- nentes.	5	5	5
Total:	51	114	15

Fuente : US Congress, Senate. UN Charter Amendments. 89th Congress, 1st. Session.

- el Consejo de Seguridad. Esto ocurrió entre Yugoslavia y - Filipinas (1956-57), Polonia/Turquia (1960-61), Liberia/Irlanda (1961-62), Rumania/Filipinas (1962-63) y Checoslovaquia-Malasia (1964-65). US Congress, Senate. UN Charter Amendments, 89th Congress, 1st. Session.
- *) La resolución 1991 B (XVIII) distribuye únicamente los asientos de los 9 miembros adicionales, de la siguiente manera : 7 para África y Asia, 1 para América Latina y 1 para Europa Occidental.

De igual forma, las resoluciones 1991 resuelven el problema de las ratificaciones al fijar como fecha límite - para la entrega de los instrumentos de ratificación el 1º de septiembre de 1965 (8).

Con la adopción de las citadas resoluciones, por otra parte, se presentó otro hecho interesante. Como se recordara la Unión Soviética invariablemente había retrasado y en muchas ocasiones paralizado la acción de las N.U. porque se negaba a actuar conjuntamente con los demás miembros mientras no se solucionara el crónico problema de la representación de la República Popular China en el Consejo de Seguridad en particular y en las N.U. en general. Esta cuestión, naturalmente, también la había esgrimido en el caso de la reforma de la Carta, pero además la URSS se negaba irremediablemente a siquiera considerar las reformas propuestas en este campo.

En consecuencia, cuando se presentó la proposición para aumentar el número de miembros en los Consejos, la Unión Soviética, al igual que Francia, votó en contra de las mencionadas resoluciones (los Estados Unidos, la Gran Bretaña y China se abstuvieron, pero la República de China votó a favor del aumento de los miembros del Consejo de Seguridad) (9). Sin

-
- 8) Mucho se ha especulado sobre lo que hubiera pasado si al - llegarse el plazo señalado no se hubiera cumplido con el - requisito de la ratificación. Sin embargo, se advierte que en ese caso se hubiera podido optar por dos alternativas : 1) prolongar el plazo, puesto que no hay ninguna norma contundente que lo prohíba, o 2) aceptar que las propuestas - no gozaban de aceptación general (hecho muy dudoso) y no - presionar por su ulterior adopción. Debe hacerse notar, además, que aunque se habla de que las ratificaciones se harán conforme a los respectivos procedimientos constitucionales de los Estados Miembros, como lo requiere el artículo 108, no se indica quien sería el depositario de los instrumentos de ratificación: esto es, el Secretario General o los Estados Unidos como Estado depositario de la Carta de las N.U.
- 9) Las resoluciones 1991 A y B fueron adoptadas por 97 votos a favor, 11 en contra y 4 abstenciones y por 96 a favor, 11 en contra y 5 abstenciones, respectivamente.

embargo, en el momento de ratificarlas fue el primer miembro permanente del Consejo de Seguridad en hacerlo y abrir el camino para que las enmiendas fueran adoptadas en el plazo establecido.

Esto nos lleva a determinar la real importancia de las resoluciones 1991 pues si bien es cierto que su mira era bastante limitada, también lo es que indudablemente concernían a uno de los problemas fundamentales de la Carta (y por ende de su reforma) : el de la representación de sus miembros en dos de los Consejos de la Organización.

Esta ha sido una prueba feaciente de la estabilidad y adaptabilidad de la Carta pero sobre todo ha puesto en entredicho el razonamiento sostenido en el pasado (e inexplicablemente argumentado en la actualidad) de que en virtud del veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad cualquier enmienda a la Carta sería-y es - imposible (10).

La validez de estos conceptos se ha mantenido de tal suerte que en 1971, ante el nuevo aumento de la membresía de las Naciones Unidas (11) se volvió a recurrir a ellos para efectuar la segunda modificación del Artículo 61 de la Carta e incrementar el número de miembros de ECOSOC de 27 a 54 (12).

La nueva distribución de asientos conforme al patrón de la representación geográfica queda como sigue (13) :

14 asientos para los Estados Africanos,
11 asientos para los Estados Asiáticos,
10 asientos para los Estados Latinoamericanos,
13 asientos para los de Europa Occidental, y
<u>6 asientos para los Estados Socialistas.</u>

Total : 54

10) Eichelberger, op cit, p. 88

11) De 114 había pasado a cerca de 140.

12) Resolución 2847 (XXVI) del 20 de diciembre de 1971, la cual entró en vigor el 24 de sept. de 1973.

13) Resolución 2847 (XXVI) párrafo 4.

2. REFORMA DEL ARTICULO 109 DE LA CARTA

Con la enmienda de los Artículos 23, 27 y 61 se había creado una cierta disparidad con las disposiciones del Artículo 109.

Tal incongruencia consistía en que dicho Artículo seguía hablando de que para convocar la Conferencia de Revisión se requería el voto de siete cualesquier miembros del Consejo de Seguridad. A instancias del Secretario General esta cuestión fue considerada por la Asamblea General y el 20 de diciembre de 1965 se modificó el mencionado Artículo 109 cambiando la palabra "siete" que figura en el primer párrafo, por la palabra "nueve". (14)

Sin embargo, en el párrafo 3 del mismo Artículo 109 se dejó la palabra "siete" pues se juzgo innecesario hacer un cambio en algo que prácticamente había dejado de tener validez; esto es, la proposición de poner en la agenda de la Asamblea General (en fecha posterior a su décima reunión anual) la cuestión de la convocación de la Conferencia de Revisión cuando así lo decidiera la mayoría de los miembros de la Asamblea General y siete cualesquiera del Consejo de Seguridad.

Finalmente, es oportuno notar que la resolución 2101 (XX) no fija un plazo determinado para la entrega de las ratificaciones, sino que únicamente pide a todos los Estados Miembros que ratifiquen la enmienda propuesta de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, según lo determina el Artículo 108 de la Carta, " a la mayor brevedad posible".

14) La resolución 2101 (XX) entró en vigor el 12 de junio de 1968.

III. PROPUESTAS PARA REFORMAR EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.

Cuando se pretende recopilar la serie de propuestas que se han hecho durante los 32 años de vida de la Organización la tarea es simplemente irrealizable pues no hay manera de medir sus proporciones. Inclusive la selección de las más relevantes, usando para tal distinción el criterio mencionado en el Capítulo I, resulta inoperante pues los detalles impiden descartar proposiciones que a primera vista podrían parecer repetitivas.

Otro problema, claro está, se presenta al tratar de hacer una clasificación general de propuestas similares, ya que no hay antecedentes ni un criterio común para formar tipos específicos de categorías.

Más significativo aún es el hecho de que no todas las propuestas tienen el mismo impacto sobre la consecución del fin último, que como ya se dijo es el de reformar la estructura de las Naciones Unidas. En efecto, mientras que muchas de las propuestas para su realización requieren de la enmienda de la Carta; esto es, de cambios substanciales. Otras, no sólo no requieren de la reforma de la Carta sino que únicamente están dirigidas a la mejora de asuntos de procedimiento y en muchos casos administrativos.

En otras palabras, debe hacerse una clara distinción entre las propuestas que pretenden alterar la forma actual de la Organización de aquellas que dentro de la competencia de las N.U. son posibles (1).

Para facilitar el análisis de las propuestas en esta oportunidad se ha dado preferencia a las que han sido presentadas por los Estados en primer lugar, y posteriormente a las ideas de los estudiosos de la Organización Mundial. De igual forma, se ha continuado con las divisiones utiliza

1) Cfr. Zacklin, op cit.

das en el Capítulo II al estudiar los problemas reales de la Organización.

1. MEMBRESIA.

El Artículo 4 de la Carta de las Naciones Unidas hace referencia de los Miembros de la Organización, distinguiendo a los originarios de los demás Estados que mediante el cumplimiento de ciertos requisitos podrían pasar a ser miembros "admitidos".

Sin embargo, la forma en que la propia sociedad internacional ha evolucionado plantea problemas insospechados que la Organización ahora tiene que resolver. Los llamados Mini-estados, las uniones de Estados o las diferentes formas en que un país podría participar en las Naciones Unidas cuando sus recursos humanos y económicos lo imposibiliten para llevar a cabo sus responsabilidades, son ejemplos de las alternativas que la Organización tiene, en opinión de muchos de sus actuales Miembros, que considerar seriamente.

A continuación se ofrece una breve reseña de las alternativas más destacadas.

1.1 En la Asamblea General.

Obviamente es en la Asamblea General donde mayor atención se le ha prestado a esta cuestión. Recuérdese que ha sido aquí donde, desde la fundación de la ONU, se han presentado las sugerencias más sobresalientes en la materia, las cuales han ido desde la propuesta membresía universal e obligatoria para cada Estado hasta la membresía exclusiva de unos cuantos países.

a) Mandatoria, general y automática.

Aunque la propia Carta establece el principio de la universalidad, lo hace de manera condicional, pues los Estados solicitantes deberán cumplir con ciertos requisitos previos para poder ingresar a la Organización (2). Es por ello que, en palabras del Prof. Clark, se ha contemplado una membresía permanente de todos los Estados del mundo

2) Artículo 4 de la Carta

sin posibilidad de retiro o expulsión (3).

Con este concepto se pretende que todos los Estados tengan derecho a la membresía en las N.U. sin que haya un órgano superior que determine que Estado entra y cual no(4). Propuestas en este sentido resultan irrelevantes actualmente pues es un hecho que la Organización ha adquirido la casi universalidad.

Por otra parte, se plantea la necesidad de enmendar la Carta para prohibir explícitamente que un Miembro pueda salirse de la Organización o pueda ser expulsado de la misma. Tal posibilidad, evidentemente, dada la organización de la sociedad internacional en la que los Estados soberanos aún constituyen el centro del poder final de decisión, resulta impráctica.

b) Selectiva.

Si los problemas de la Organización se deben precisamente a que algunos Miembros se rehusan sistemáticamente a cumplir con los preceptos de la Carta, la solución, desde el punto de vista de esta corriente, está en excluirlos de las Naciones Unidas. Es decir, seleccionar y por lo tanto disminuir el número de participantes (5).

Una variante de esta propuesta, muy en boga durante la década de los cincuentas, pero que no ha perdido partidarios sobretodo en el Congreso Norteamericano, es la de reorganizar a la ONU sin los Estados Unidos. El argumento principal es que si las N.U. no concuerdan con sus intereses nacionales, son utilizadas como instrumento de la propaganda de la URSS y de la tiránica mayoría del Tercer Mundo, lo mejor que podrían hacer los Estados Unidos es salirse de ella. Además, se dice que las contribuciones de la primera potencia a las Naciones Unidas no están en proporción con lo que "obtiene a cambio" y por lo tanto " la membresía de los Estados Unidos en las N.U. cada día es menos justificable" (6).

3) Cfr. Wilcox, F., op cit, p. 109

4) Cfr. Pinder, J. UN Reform, A Federal Union Publication, 1953
31 pp.

5) En la época de la llamada "Guerra Fria" este argumento se repitió incansablemente para que la Organización excluyera a la Unión Soviética y a los demás países que no fueran "democracias" en el sentido tradicional como es entendido en el Occidente.

Pensar que un Estado Miembro, sobretodo alguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad expresara el deseo de salirse de la Organización hasta hace poco podría haberse calificado como una extravagancia. Hoy en día, la perspectiva ha variado significativamente desde el momento en que los Estados Unidos anunciaron, primero, su intención de retirarse de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, posteriormente, su subsecuente retiro. Sin embargo las potencias y los Miembros en general reiteradamente reafirman su fé en los principios enmarcados en la Carta y su intención de continuar como Miembros de las Naciones Unidas (7).

La noción de membresía selectiva implícitamente presupone el establecimiento de condiciones estrictas para la aceptación de nuevos miembros. Muchas propuestas se han hecho en esta dirección, pero todas tienen que ver con la reforma del Artículo 4 de la Carta. Por un lado, se pretende aumentar el número de prerequisites para ingresar a la Organización. Así por ejemplo, la más notoria de estas proposiciones - contenida en el Plan de la Federal Union INC- sugiere que el Estado solicitante deberá ser una "democracia", concepto que con todas sus connotaciones ideológicas y políticas reduciría considerablemente la membresía de las N.U., pues serían los propios Estados - los que determinarían que gobierno es democracia y cual no (calificativo que obviamente se aplicaría a unas cuantas potencias occidentales).

Por el otro, se exige el cumplimiento riguroso de los requisitos comprendidos en el citado Artículo y que, por lo tanto, sólo se acepte a los países verdaderamente amantes de la paz, que estén capacitados para cumplir sus obligaciones en la Organización y dispuestos a hacerlo.

C) Miembros Asociados

Ante la ineffectividad de la Asamblea General y las disparidades existentes entre los propios miembros, se han presentado con suma frecuencia propuestas para crear una nueva categoría de Miembros que satisfaga los requerimientos de los

- 6) American Enterprise Institute, The Future of the UN, p.2
- 7) No obstante, esto no significa que no se continúe con la idea de expulsar a ciertos Miembros, notoriamente a Israel y Sudáfrica.

Estados en mayor desventaja.

El tipo de Miembro Asociado ha cobrado fuerza con la aparición de los Mini-estados (8). Es evidente que mientras estos Estados son los que con más urgencia necesitan de las N.U. son, a la vez, los que están en menor posibilidad de cumplir con las obligaciones que la membresía en la Organización les impone.

La idea es que participen, pero en condiciones menos onerosas como por ejemplo con derecho a voz pero no a voto o participando en determinados programas únicamente.

Esta cuestión ha sido seriamente considerada por el Consejo de Seguridad a través del Comité de Expertos que estableció con este propósito. Durante sus deliberaciones se presentaron 2 propuestas formales. La primera, la de los Estados Unidos, recomienda que "se instituya el status de Miembro Asociado de las N.U., cuyos integrantes : a) tendrán el derecho de los Miembros de la Asamblea General, salvo el derecho de voto y el de ser electo, b) en el Consejo de Seguridad gozarán de los derechos que este determine, c) el ECOSOC determinará que derechos tendrán en sus comisiones y en el propio Consejo, d) tendrán acceso a la asistencia de las N.U. en los campos económico y social, y e) compartirán las obligaciones de los Miembros salvo el pago de cuotas financieras" (9).

Al año siguiente, en 1970, la Gran Bretaña, en un documento de trabajo presentó la segunda propuesta por medio de la cual pedía "se llevaran a cabo los arreglos necesarios para que un Estado voluntariamente renunciase a ciertos derechos (en particular el de voto y el de ser electo) aunque seguiría disfrutando de los privilegios y derechos de todo Miembro. Este acuerdo -que no requiere la enmienda de la Carta- podría estar contenido en una Declaración que el nuevo Estado entregara anexa a su solicitud de ingreso".

-
- 8) Miniestado, en palabras del ex-Secretario General U Thant, es toda entidad excepcionalmente pequeña en extensión territorial, población y recursos humanos y económicos que ha surgido como Estado independiente. Citado en Stanley Foundation, Mini-States and the UN, p.1
- 9) Ibidem, p.3. Con anterioridad el Consejero Legal de las N.U. había hecho notar que la calidad de Miembro Asociado requería la enmienda de la Carta.

Sea cual sea el camino por el que se opte (10) deberá tenerse en cuenta tanto el impacto que estas medidas tengan en la Organización; es decir, en la representación de los Miembros, en el apoyo financiero que recibía la Organización, en el proceso de toma de decisiones y en la competencia entre los grupos regionales y bloques por los votos de los Miniestados (en caso de que estos tengan el derecho a voto), como el impacto sobre los propios mini-estados : la carga financiera (en caso de membresía completa) y el esfuerzo en materia de recursos humanos que tienen que hacer para participar en todas las actividades de las Naciones Unidas, muchas de las cuales tienen poca relevancia para sus intereses.

Cabe preguntarse, sin embargo, sobre la validez de estas propuestas pues como se sabe la mayoría de los Miniestados ya han sido aceptados como Miembros admitidos de la Organización (11). De reformarse la Carta en este sentido se les privaría de derechos y obligaciones ya adquiridos; y en caso de que se adopte un mecanismo que, aún después de modificada la Carta, combinara los derechos otorgados con obligaciones menos pesadas, queda la incógnita de como reconciliar las distinciones entre categorías de miembros con el principio de la igualdad soberana de los Estados.

d) Miembros Especiales.

En esta categoría se pueden incluir tanto miembros especiales como los llamados Observadores.

En el segundo caso se pretende legalizar una si

10) Otras propuestas con relación a los Mini-estados incluyen : a) mantener el actual status quo, b) otorgar les membresía total, c) establecer misiones en cooperación con las agencias especializadas o las comisiones regionales, d) facilitar su ingreso a la Corte Internacional de Justicia, aunque no sean Miembros de las N.U., e) darles status de observadores y f) establecer un tipo de membresía conjunta.

11) Sólo en 1975 ingresaron 4 nuevos Mini-Estados : Cabo-

tuación que, en opinión de sus propugnadores, existe desde hace tiempo y que es la del status de Observador. Esta calidad, en cierta forma, ha sido otorgada sin reservas a los jefes de las agencias especializadas y otros organismos del sistema de las N.U., así como a la Santa Sede y recientemente a la Organización para la Liberación Palestina. El concepto que aquí se propone se ampliaría para permitir una participación más activa en los programas de la Organización y se otorgaría por las mismas razones consideradas cuando se habló de los Miembros Asociados.

La categoría de Miembro Especial se ha pensado fundamentalmente para dar cabida a países como Suiza que podrían participar más ampliamente en los trabajos de la Organización.

Las distintas modalidades con respecto a las categorías de los Miembros de las N.U. representan escuelas y corrientes íntimamente ligadas con el tipo de Organización que se pretende crear. En efecto, mientras que para los favorecedores de un organismo supranacional la membresía absoluta, - universal es indispensable si se espera que el gobierno mundial sea eficaz; para los Estados Miembros de la Organización existente es más realista efectuar cambios acordes con las - divisiones del mundo presente, los cuales no serán representativos mientras no se vinculen al procedimiento de votación.

La Carta nunca ha sido criticada por consagrar la igualdad entre los Estados, en cambio la Organización si ha sido atacada por aceptar jerarquizaciones entre sus Miembros (sobretudo en el Consejo de Seguridad) de donde se deducen las pocas posibilidades que otra nueva subdivisión tendría para

Verde, Sao Tomé y Príncipe, Islas Comoros y Surinam, y en 1976 se admitió a las Islas Seychelles que con una población de 57,000 habitantes constituye el más minúsculo de los Mini Estados en las Naciones Unidas.

implementarse.

1.2 En el Consejo de Seguridad.

a) Miembros semi-permanentes.

El Gobierno de Filipinas, uno de los más activos en este campo, ha propuesto (12) la creación de asientos semi-permanentes en el Consejo de Seguridad ya sea - convirtiendo la mitad de los no permanentes o añadiendo otra nueva categoría.

Acorde con la primera proposición cada una de las mayores regiones del mundo tendría un asiento semi-permanente que se rotaría alternativamente entre los países - más grandes de la región. La ventaja es que el tamaño del Consejo de Seguridad no variaría pero reflejaría con mayor precisión los puntos de vista de la membresía total. El Artículo 23 reformado por la propuesta filipina quedaría entonces como sigue :

" El Consejo de Seguridad consistirá de 15 miembros. La República Popular de China, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos serán los miembros permanentes. Cinco asientos serán designados como semi-permanentes, uno por cada región del mundo y ocupado alternativamente (o rotativamente) por los mayores Estados de la región. Los Estados de cada región nombrarán periódicamente pero no por intervalos mayores de 10 años y de acuerdo con sus propios procedimientos a los miembros semi-permanentes del Consejo de Seguridad. Especial atención se deberá dar a la contribución de los Miembros de las N.U. para el mantenimiento de la paz y seguridad

12) Documento A/9739 p. 18

internacionales y otros propósitos de la Organización.

La Asamblea General elegirá otros cinco Estados Miembros de las N.U. para ser los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad tomando en consideración los criterios señalados así como una distribución geográfica equitativa " (13).

La propuesta filipina no hace referencia al procedimiento de votación y por lo tanto no soluciona uno de los problemas más apremiantes. El hecho de que las cinco regiones estén representadas en forma continua no evita - que el Consejo de Seguridad siga sujeto a la influencia negativa del veto de las cinco potencias. Es más, institucionaliza la representación, aunque semi-permanente, de los grandes Estados de la región disminuyendo así las posibilidades de participación de los pequeños Estados.

b) Mas miembros permanentes.

La otra posibilidad es la de extender los privilegios de los actuales cinco miembros permanentes a otros Estados. Esta idea ha sido propuesta por nuestro país en el Comité Especial sobre la Carta de las Naciones Unidas y el Fortalecimiento del Papel de la Organización.

México no ha propuesto la eliminación del veto, sino ha pedido el examen de fórmulas que aseguren una equitativa participación de los países del Tercer Mundo - o mejor dicho, de países que no pertenezcan a ninguna alianza militar- en el proceso decisorio para mantener la paz y la seguridad internacionales, adelantando al respecto la propuesta tendiente a conceder las prerrogativas de que gozan los-

13) Ibidem.

miembros permanentes del Consejo de Seguridad a cuando menos un representante de un país del Tercer Mundo que podría quizá rotarse por regiones. La anterior sugestión deberá ser complementada con una mayor limitación en las áreas o temas en que puede aplicarse el derecho de veto, eliminando esa prerrogativa en la consideración de cualquier propuesta relativa a la solución pacífica de conflictos y en la admisión de Estados Miembros (14).

Otra serie de proposiciones intenta :

- a) aumentar el número de miembros del Consejo de Seguridad para que refleje el aumento en el número de Miembros de la ONU y los cambios que han ocurrido en la estructura de la Organización tomando en cuenta factores tales como el papel desempeñado por los Estados pequeños y medianos en la vida internacional,
- b) que cada región geográfica tenga uno o dos representantes quienes, mediante rotación anual, deberán gozar de los mismos derechos de los miembros permanentes con respecto a la adopción de decisiones sobre problemas sustantivos, mientras se mantenga el sistema de votos afirmativos concurrentes, y
- c) especificar que los derechos acordados a los miembros permanentes y a los miembros que representan regiones geográficas no podrán ser invocados para bloquear la adopción de decisiones sobre conflictos en los que sean partes (15).

14) A la vez, se sugiere que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sin esperar una propuesta concreta de enmienda de la Carta, lleguen a un entendimiento mediante consultas entre sí para comprometerse a no aplicar el veto en esas dos áreas específicas. Gonzalez, S., Intervención del Representante de México en la Sexta Comisión durante el XXXI Período de Sesiones de la Asamblea General, p. 18

15) Documento A/31/33 p. 21.

Especial atención ha recibido la propuesta de crear asientos permanentes para los Miembros de las Naciones Unidas que se han destacado en sus esfuerzos por mantener la paz y seguridad internacionales o que han adquirido un peso político tal que los hace acreedores a esta distinción. Los nombres que frecuentemente se mencionan incluyen a la República Federal de Alemania, Japón y la India (16) y posiblemente Brasil, Egipto y Nigeria (17).

Dichas propuestas son atacadas esencialmente porque mientras consideran que el sistema del veto es devastador, proponen su extensión a países adicionales. Se ha observado que el cambio propuesto sería en sentido negativo y que al extender el veto a países del Tercer Mundo, su concurrencia sería la condición sine qua non para la adopción de cualquier resolución en el Consejo de Seguridad. Además, la rotación de asientos permanentes sería un factor desestabilizador, peligroso para el balance fundamental del Consejo al cambiar año con año de composición produciendo resultados inconsistentes (18).

c) No Miembros Permanentes.

Durante los primeros años de la Organización no faltaron los Miembros que abogaran por la abolición de la categoría de miembros permanentes del Consejo de Seguridad y por lo tanto del derecho de veto de que disfrutaban. No obstante, con el paso del tiempo se ha confirmado lo irreal de esta proposición y se ha optado por otras alternativas que de igual forma contribuyan a la "democratización" del Consejo de Seguridad (19). Independientemente de las consideraciones políticas reales, el hecho es que estos países más bien atacan el derecho de veto inherente a la calidad de miembro permanente y no la continua representación de las potencias sin cuya participación obvia-

16) El número de miembros permanentes debería incrementarse a 6 y para ese asiento adicional debe dársele seria consideración a la candidatura de la India. Cfr., Lie, op cit, p.433.

17) Cfr. The Atlantic Council Working Group on the UN "Summary of Conclusions and Recommendations of its Report". Reproducido en UN Congress, Congressional Record, 28 de marzo de 1977 p. H2631-2632.

18) Documento A/31/33 p. 22

19) Ibidem.

mente los esfuerzos para mantener la paz y la seguridad internacionales carecerían de sentido. Así, una vez más, el problema del veto se coloca en el centro del movimiento para reformar la Carta.

La eliminación del veto, como se verá más adelante, fue exhaustivamente estudiada durante la época en que la reforma de la Carta se conocía bajo el título de la "Necesidad de Considerar las Propuestas concernientes a la Reforma de la Carta de las N.U.". El resultado al que se llegó, y que prevale hoy en día entre los Miembros de la Organización, es que debe acordarse un uso más limitado para la actuación unánime de los cinco miembros permanentes (20).

En resumen, con respecto a la reorientación que se le podría dar al Consejo de Seguridad se ha contemplado una variada gama de sugerencias que incluyen todos los matices posibles :

1. cambiar a los actuales miembros permanentes,
2. aumentar el número de miembros permanentes,
3. aumentar el número de miembros del Consejo de Seguridad en general,
4. disminuir el número de miembros del Consejo de Seguridad en general,
5. abolir la membresía permanente, y
6. reestructurar el Consejo de Seguridad para dar mayor participación a los grupos regionales(21).

Por último, cabe advertir que una de las críticas más consistentes en contra de la representación de los Miembros en el Consejo de Seguridad es la que se refiere al requisito de la distribución geográfica equitativa. Pues si bien es cierto que el Artículo 23 la considera como uno de los requisitos fundamentales para que la Asamblea General norme su criterio al elegir a los 10 miembros no permanentes, las más de las veces ha sido el único utilizado, olvidándose que la contribución de los Miembros de las N.U. al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización tiene igual rango. Sobre este punto

20) Ibidem

21) Cfr. Wilcox F., op cit, p. 301.

volveremos más adelante.

1.3 Asientos Permanentes en el ECOSOC.

Pero lo que para unos es poco deseable, para otros puede volverse una necesidad, como sucede con la participación de las potencias en las actividades socio-económicas de las Naciones Unidas, donde el carácter interdependiente de las relaciones económicas internacionales del mundo de hoy juega un papel decisivo.

En efecto, a medida que los países pobres requieren con mayor premura la asistencia de los países desarrollados, su cooperación dentro del ámbito de las N.U. cada día se hace más imperativa. Conforme a este razonamiento, las críticas en contra de la membresía permanente del Consejo de Seguridad no ha impedido que algunos Miembros busquen la formalización de la membresía permanente que las cinco grandes potencias disfrutan "de facto" en el Consejo Económico y Social.

Esta proposición no ha perdido vigencia porque en este caso no se pretenden hacer extensivos los privilegios de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a los que se crearan en el ECOSOC. Es decir, la votación seguiría estando regulada por el método de la mayoría como hasta ahora.

Los detractores de esta propuesta, por su parte, se preguntan si tal institucionalización es merecedora de un cambio a la Carta como el esbozado, pues, en términos generales, no beneficiaría la corriente imperante para reformar la Carta y reestructurar las actividades de la Organización en los sectores económico y social. Asimismo, se argumenta que ni el Grupo de los 25 Expertos sobre la Reestructuración del Sistema de las Naciones Unidas ni el Comité Ad Hoc establecido para tal efecto han prestado seria consideración a este tema.

Debe concurrirse en que efectivamente el método por el que se ha encaminado la reorganización del ECOSOC está muy lejos de semejantes propuestas.

2. PROCEDIMIENTOS DE VOTACION.

No tiene sentido hablar de tal o cual forma de representación de los Miembros de las Naciones Unidas mientras no se le contraste con el problema específico de la votación en los distintos órganos de la Institución. Es evidente que en cada uno de ellos se presenta con connotaciones especiales, de las cuales a continuación se destacan las más significativas.

2.1 En la Asamblea General

Paradójicamente, en la Asamblea General el desacuerdo entre los Miembros de la Organización se centra en que en ella, todos, al menos jurídicamente, son iguales y por lo tanto disfrutan de los mismos derechos aunque no comparten las mismas responsabilidades. En consecuencia, se dice, debe establecerse un sistema de votación que precisamente haga claras esas distinciones, pero que a la vez que respete la calidad de los países como entidades soberanas, instituya un mecanismo que especifique las diferencias en cuanto al cumplimiento e imposición de obligaciones.

Obviamente, esta postura es favorecida por los países desarrollados quienes dada su propia situación, se encuentran en una posición de más responsabilidad financiera y políticamente hablando. Al respecto se ofrecen varias alternativas :

2.1.1 Votos Ponderados.

La primera de ellas considera que la mejor forma de equilibrar y satisfacer a los Miembros que llevan la carga más pesada es adoptando un método de votación ponderada en virtud del cual se distribuyan determinados números de votos (que varían según el autor que los proponga) entre los Miembros de conformidad con sus responsabilidades u otros criterios.

La manera en que dicha distribución se haría, sin embargo, queda inconclusa puesto que no hay acuerdo sobre el criterio o criterios que la regirían. No obstante, la mayoría de las sugerencias vinculan el número de votos - con el número de habitantes y/o con el potencial económico de los países.

a) De acuerdo con la población.

El vínculo que se pretende establecer entre población y votos ha sido visto - por razones obvias- con poca simpatía por los países pequeños, y aunque las grandes potencias (notoriamente los Estados Unidos) has esbozado esta posibilidad, poca atención ha merecido en el seno de la Asamblea General.

Más bien, han sido autores ajenos a la labor cotidiana de la Organización los que han dedicado (algunos de ellos con esmerado detalle) sus esfuerzos al estudio de esta cuestión.

Como se comprenderá las combinaciones que se pueden hacer en este sentido son múltiples. Así, unos proponen que se tome como base un número específico (ya sea en millares o millones) de habitantes y conforme a él cada Estado según su población total recibirá un número determinado de votos. Otros condicionan la colocación de votos a las condiciones de la población relativa : número de personas que sepan leer y escribir, o que estén en edad de votar, etc., etc.

Otros aún han llevado esta posibilidad a sus extremos. El caso más conocido entre estos es el Plan propuesto - por los Profesores Clark y Sohn (22), el cual pone el énfasis no en el número de votos sino en el número de representantes (delegados) que cada país tendría según su población relativa.

El Plan Clark (23), como se le conoce, calculando

22) Cfr. Clark G., & Sohn L., World Peace Through World Law, 1966, p. XX

23) Debe advertirse que este, como otros muchos planes que se fán tratados en las páginas siguientes fueron elaborados durante o poco después del periodo de la Guerra Fria y que por lo tanto no escaparon el verse involucrados en la batalla ideológica que se desarrolló en ese entonces.

sobre la base de 99 Miembros de las N.U. *determinó que el número de representantes sería de 568 porque ningún país por grande o pequeño que fuera podría tener más de 30 o - menos de un representante; y los territorios fideicometidos y los territorios no autónomos tendrían derecho a 17 delegados en total (Cuadro V).

CUADRO V
 REPRESENTACION EN LAS NACIONES UNIDAS EN BASE
 A LA POBLACION DE LOS ESTADOS MIEMBROS.

Grupos de Estados	Representantes Individuales	Número Total de Representantes
las 4 naciones más populosas	30	120
las siguientes 8 naciones más populosas	15	120
las siguientes 20 naciones más populosas	6	120
las siguientes 30 naciones más populosas !.....	4	120
las siguientes 34 naciones más populosas	2	68
las 3 naciones menos populosas ...	1	<u>3</u>
	Sub total :	551
	Delegados de los Territorios :	<u>17</u>
	TOTAL :	<u>568</u>

Fuente : Clark, G op cit.

por otra parte, el Plan Clark al relacionar la representación al procedimiento de votación en la Asamblea -

* Es conveniente señalar que con el actual aumento de Miembros tal cálculo necesariamente tiene que variar.

General establece las siguientes reglas :

- a) la mayoría de los representantes presentes y votantes constituirían el quorum,
- b) con la excepción de ciertas cuestiones "importantes" y "especiales", las decisiones se tomarían por la mayoría de los representantes presentes y votantes,
- c) en las cuestiones importantes, que serán específicamente definidas, las decisiones se tomarían por una mayoría especial que consistiría de la mayoría de los representantes ya sea que estuvieran presentes y votaran o no,
- d) las cuestiones especiales, también a definirse concretamente, se tomarán por mayorías que incluyan los votos afirmativos de tres cuartas partes de los representantes incluidos dos tercios de los representantes nombrados por las 12 naciones más grandes (24).

Por último, el citado Plan se basa, para la selección del número de representantes que le corresponderían a cada Estado, en cifras máximas y mínimas de la población total (25).

24) Ibidem, p. XXII.

25) Una variante del Plan Clark en este aspecto fue elaborada por J. Pinder quien toma en cuenta el crecimiento demográfico, como puede constatarse en la siguiente comparación :

Método para la selección de Representantes.

Sistema Propuesto por Clark		Sistema Propuesto por Pinder	
Población	Representantes	Población	Representantes*
100,000 - 7,500,000	1	0-5 millones	1
7,500,000-12,500,000	2	5-15 millones	2
12,500,000-17,500,000	3	15-25 millones	3
* un representante extra por cada cinco millones de habitantes - hasta un máximo de treinta,		* Un representante adicional por cada diez millones de habitantes.	

CFr. Pinder J., UN Reform, 1953, pp. 18-20.

El problema con este tipo de planes es que crean más males de los que pretenden solucionar. De tal suerte que el Plan Clark viene a complicar el proceso de toma de decisiones al proponer un número inmanejable de delegados y al no tomar en cuenta la capacidad física de la Organización y de los propios miembros.

Más alarmante aún es la propuesta contenida en el inciso d) transcrito arriba, ya que el Prof. Clark sencillamente está creando un "nuevo tipo de Veto", esta vez ostentado por las 12 naciones más pobladas y ahora en la Asamblea General.

Por otra parte, el motivo por el cual este tipo de argumentaciones reciben atención es porque pretenden reforzar la capacidad de las Naciones Unidas "adecuándolas a la realidad internacional". Así, arguyen que este foro no se puede tomar en serio mientras esté constituido como al presente y la Asamblea General no adopte un sistema de votación que contenga un fórmula de representación proporcional". En consecuencia, mientras los votos de Fiji, Guinea Bissau, Qatar, Samoa Occidental y Togo sobrepasen los de los Estados Unidos, Japón, China y Rusia, las resoluciones de las N.U. carecerán aún de fuerza moral(26).

Esto es posible, continúan, porque aunque todos los países tienen un voto no todos tienen la misma población, ni las mismas responsabilidades. Algunas cifras al respecto son ilustrativas. Sao Tomé y Príncipe tienen 80,000 habitantes, los Estados Unidos 212,800,000 (1975); es decir, cada ciudadano de Sao Tomé y Príncipe tiene un poder de votación 2,660 veces mayor que uno de los Estados Unidos. (27) Esto, en términos generales, se traduce en que de los 141 Miembros (1975) 71 países constituyen la mayoría en la Asamblea General aún cuando sólo tienen una población de cerca de 146,690,000 ó sea 7/10 de la de los Estados Unidos. (28).

-
- 26) Cfr. Von Hoffman Nicholas " On the matter of Size and Voting in the UN" en Washington Post, 30 de mayo de 1977, p.D4.
27) Economic Education Bulletin "The UN and the Counter-revolution" reproducido en Congressional Record del 1º de noviembre de 1977, pp. E6751-6753.
28) Ibidem, p. E 6751.

b) De acuerdo con el potencial económico y el peso político.

Cuando se hace referencia al peso político de un país evidentemente se hace alusión a su potencial económico ya sea que se hable de él en términos generales o en su relación con la ONU, y aunque difícilmente se puede separar uno de otro, en el contexto del sistema de votos ponderados se han presentado dos proposiciones específicas.

La primera sigue los lineamientos fijados por los favorecedores de la distribución de votos conforme a la población del país, sólo que en este caso el criterio determinante es la riqueza real de las naciones. El razonamiento es como sigue : a los Estados que por su grado de desarrollo - (incluyendo su posesión de bienes económicos actuales o de reservas de los mismos) ostentan una influencia acorde en la conducción de los asuntos de carácter internacional debe, por lo tanto, otorgárseles un número mayor de votos en los órganos de las agencias internacionales porque precisamente son ellos los que están en mejores condiciones de responder adecuadamente a los requerimientos de la comunidad internacional. Esto es, al que más tiene le deben corresponder más votos.

Y en vista de que el que más tiene, más puede contribuir al financiamiento de las Naciones Unidas -y esto nos lleva a la segunda propuesta- el mismo argumento se aplica también aquí. En esta ocasión se trata de establecer en la Asamblea General un sistema de votación similar al que impera en los organismos financieros internacionales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (29).

29) Los Gobiernos Miembros controlan y son dueños del Banco Mundial porque cada uno adquiere acciones en una cantidad determinada por su fuerza económica relativa. Estas acciones, que determinan el poder de votación de cada miembro, equivalen a un número inicial de 250 votos. Por cada acción adicional obtienen uno más. En el FMI los votos también son proporcionales a la cantidad de cuotas que representan. El voto se efectúa, no por países, sino por Directores Ejecutivos.

En 1950, Nueva Zelanda hizo mención específica del vínculo que debería existir entre el número de votos y la contribución financiera de cada Estado a la Organización (30), pero ha sido en los Estados Unidos donde con mayor pasión se le ha defendido.

Acorde con su preferencia por las consideraciones de tipo económico, el Congreso norteamericano concluye que a cambio de la "substancial contribución de los Estados Unidos, estos sólo tienen un voto en las Naciones Unidas" (31).

La proporción de votos en la Asamblea General así distribuída obviamente favorecería a un número reducido de Miembros. Por ejemplo, teniendo en cuenta las contribuciones de los Estados participantes en la Organización durante 1976 se puede dar una clara idea de la relación que se establecería. En ese año, los Estados Unidos contribuyeron con el 24.9% del presupuesto regular de las N.U., los 16 países comunistas con el 25.2%, 78 naciones no alineadas con el 4.4% (32) y el otro 45.5% fue proporcionado por los demás países industrializados y los restantes del Tercer Mundo (33).

-
- 30) Citado en Martin, A., *The Changing Charter*, 1955, p. 71
- 31) "Public Opinion on the UN" en US Congress, *Congressional Record*, 27 de julio de 1977, pp. S12928. ¿Cómo comparar un Producto Nacional de 35 millones de dólares (Seychelles) con uno de 1.7 trillones de dólares ?.
- 32) "Is the UN on its last Legs?" Reproducido en US Congress, *Congressional Record*, 19 de enero de 1977, pp. E218-219. La novedad está en que según su contribución financiera a cada Estado se le asignarían de 2 a 10 votos.
- 33) Otra perspectiva desde la que este mismo argumento se puede enfocar revela que si bien es cierto que se pretende equipara las contribuciones de los Estados hechas para el sostenimiento de la Organización con el número de votos que disfrutaría, esta equiparación no se hace con todo rigor. Basándose en el potencial económico de los Estados, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos es ilustrativo porque como la primera potencia mundial que es debería, aplicandose los mismos criterios que se aplican a otros países para determinar sus contribuciones, pagar más, mucho más del 25% con que actualmente contribuye. Antes bien, su cuota ha disminuido ya que en un momento dado pagaba el 47% del presupuesto. Cfr. Dale L. Francis "The UN Myth" en US Congress - *Congressional Record* del 23 de enero de 1978, pp. H101-103.

Consecuentemente, esta proposición es una de las que encuentran mayor resistencia por parte de los países - pobres, quienes la ven como una enmienda perjudicial que atenta directamente contra sus intereses vitales y como un intento de las grandes potencias para trasladar a la Asamblea General las prerrogativas que ahora disfrutaban en el Consejo de Seguridad.

2.1.2 Simple Mayoría

En este sentido, se ha sugerido la eliminación de las restantes barreras que obstaculizan dicha participación, adoptando un método único de votación tanto para las cuestiones de procedimiento como para los asuntos importantes. Este mecanismo, que garantizaría plenamente la igualdad de las naciones, sería el de la mayoría simple, que no es otra cosa que la reafirmación de la fórmula de "un Estado, un voto".

La sencillez de esta propuesta contrasta drásticamente con la complejidad de las relaciones internacionales. Esta, por consiguiente, es una de esas proposiciones que las grandes potencias no estarían dispuestas a aceptar, puesto que la evolución de los acontecimientos recientes las ha colocado inadvertidamente en la situación de las minorías aritméticas (34).

34) Como resultado de esta situación, tomando en cuenta el juego matemático de las votaciones se ha llegado al grado de asegurar que de hecho los países del Tercer Mundo por su crecido número, constituyen una mayoría automática, aunque la votación sea por los dos tercios requeridos para adoptar decisiones en cuestiones importantes. Es más, continúan sus críticos, la misma regla de los dos tercios está viciada porque una mayoría simple (que obviamente puede ser alcanzada con facilidad por los países en desarrollo) puede decidir que cuestiones -salvo las incluidas en el párrafo 2 del Artículo 18- se adoptaran por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas.

2.1.3 Mayorías Combinadas

Para contrarrestar la proposición anterior, se ha indicado la necesidad de cambiar el concepto de la mayoría calificada de 2/3 a que hace referencia la Carta cuando se trata de actuar en cuestiones importantes. Con elementales conocimientos aritméticos se puede llegar a múltiples y sorprendentes combinaciones; sin embargo, las más interesantes son las que fusionan dos tipos diferentes de mayorías calificadas.

El Prof. Clark, de cuyo Plan ya se habló, relaciona el sistema de mayorías calificadas directamente con el número de representantes que tendrían los países miembros. Esto es, las decisiones sobre cuestiones que no fueran de procedimiento se adoptarían por tres cuartos de todos los representantes, pero dos terceras partes de los miembros con 15 o más delegados deberían estar incluidos (35).

En fin, esta idea viene nuevamente a reforzar el predominio de unas naciones sobre otras sin llegar a resolver los problemas estructurales de la Organización.

2.1.4 Doble Votación

En opinión de otros autores lo más factible, entonces, sería instaurar un sistema de votación doble en la Asamblea General que permitiera salvaguardar los derechos soberanos de los Estados a la vez que creara un mecanismo idóneo por medio del cual, en la segunda votación, se diera poder proporcional a los países más grandes.

Con la adopción de este sistema de votación doble, los Miembros de la Asamblea General votarían en las cuestiones importantes :

- 1° conforme al procedimiento actual; esto es, cada Estado tendría un voto, y
- 2° conforme a un sistema ponderado de votación, ya sea tomando en cuenta la población, la situación económica, las contribuciones financieras del Estado o cualquier otro criterio determinativo (36).

35) Cfr., Clark, G. op cit.

36) Cfr. Dulles J.F., War and Peace, citado en Martin, A., op cit, p. 72.

Ante la falta de claridad sobre la forma en que estas votaciones se llevarían a cabo, debe entenderse que con la primera se pretende facilitar la participación de todos los Estados para que expresen su posición con relación a cuestiones determinadas, y con la segunda, adoptar la decisión pertinente. El problema principal es que estas propuestas parecen moverse en sentido diametralmente opuesto al que se ha adoptado en las Naciones Unidas. Recuérdese que la noción prevaleciente es la de permitir la participación más activa de los países pequeños y medianos dentro de un nuevo orden internacional y no restringirla como pretenden los planes comentados.

2.1.5 Consenso

Los problemas con el procedimiento de votación en la Asamblea General han hecho pensar en la inutilidad de tener recuentos de votos formales: ya que cualquier votación carece de sentido puesto que las resoluciones de las Naciones Unidas no obligan a nadie y solamente sirven para constatar la opinión general de la comunidad internacional sobre un determinado asunto. En otras palabras, las modificaciones que sufra el sistema de votación deberán encaminarse - hacia la eliminación de los votos en favor de un mecanismo de consenso, que disminuya las discrepancias entre los Miembros y aumente las oportunidades de cooperación.

La Asamblea General ha hecho suya esta noción y empezado a utilizarla cada vez con más frecuencia. Este mecanismo fue primeramente recomendado por el Grupo de 25 Expertos e implementado plenamente durante la celebración del 7º Período Extraordinario de Sesiones y en las subsiguientes reuniones regulares de la Asamblea General. Ahora, entonces, se trata de institucionalizar su uso.

Algunos Gobiernos basándose en que la adopción de resoluciones en la Asamblea General "debería reflejar, en las cuestiones importantes, el consenso que hubiera resultado del compromiso de opiniones conflictivas," han propuesto :

- a) reafirmar el proceso del consenso en la Carta, únicamente para asuntos de paz y seguridad internacionales,
- b) incluir en la Carta disposiciones que estipulen

len que la resolución así adoptada por consenso (o por voto unánime) se aplica por igual a todos los Miembros (37).

No obstante, el mecanismo del consenso no se ha visto libre del debate relativo a la reforma de la Carta y aunque se habla de enmendar dicho Tratado para incluirlo, no todos parecen coincidir al respecto. En efecto, mientras que todas las propuestas consideradas hasta ahora indiscutiblemente suponen alteraciones estructurales en la Organización y en su documento constitutivo, en el caso del consenso no existe una idea clara, al menos para algunos de los Estados Miembros, sobre si la Carta debe o no ser reformada pues consideran que esta, más bien, es una cuestión de procedimiento y que, por lo tanto, lo que debe cambiarse son las reglas de procedimiento de la Asamblea General; es decir, que el objetivo buscado puede lograrse utilizando la maquinaria existente.

Sea cual sea la posición por la que se opte (reforma de la Carta y/o de las reglas de la Asamblea General), en última instancia ambas buscan disminuir las áreas de conflicto entre los Estados Miembros. En este sentido, la proposición más sensible es la de recurrir al mecanismo del consenso en todas las consultas y negociaciones previas a la toma de la decisión final que, obviamente, se adoptaría por la votación estipulada en la Carta. De esta forma se propiciaría reducir el sentimiento de frustración que se crea en algunos de los Miembros que no participan en la elaboración de las resoluciones que se llevan a votación. Asimismo, se limitaría considerablemente el número de resoluciones, de las que nadie vuelve a acordarse una vez que son votadas. Finalmente, este mecanismo podría constituirse en uno de los instrumentos que coadyuvaran a la racionalización de los métodos de operación de la Asamblea General en particular y de las Naciones Unidas en general. (38).

37) Documento A/31/33 pp. 8-9.

38) Documento A/AC.62/9

2.2 En el Consejo de Seguridad

No ha habido propuesta en las Naciones Unidas que directa o indirectamente no haga alusión al procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad, siempre criticando el derecho de veto de los cinco miembros permanentes. Por tal motivo, ya no analizar sino simplemente esquematizar tales propuestas resulta una tarea prácticamente irrealizable. Se pueden, por el contrario, reseñar algunas de las que han tenido mayor impacto entre los Miembros de las N.U.

En principio, puede asegurarse que los argumentos correspondientes han recorrido todas las gamas de sugerencias posibles. Las más radicales, claro está, llaman por su total eliminación; las más conciliatorias buscan su limitación a áreas concretas de aplicación.

2.2.1 Eliminación del veto

En 1976, el record de vetos interpuestos lo ostentaba la Unión Soviética con 110. El primero de los 16 votos negativos de los Estados Unidos no fue enunciado sino hasta 1970 (39). Sin embargo, sea como sea el hecho es que el Consejo de Seguridad, como bien se sabe, a causa de los vetos de sus cinco miembros permanentes se ha visto, con suma frecuencia, paralizado en detrimento de los objetivos esenciales de las Naciones Unidas.

Por esta razón, así como por la notoria diferencia que se estatuye entre los Miembros de la Organización, no han faltado las voces que pidan la eliminación del veto de las grandes potencias.

Báste citar como ejemplo el Plan ABC (40) patrocinado por el Comité de Ciudadanos para la Reforma de la ONU que, dentro de sus recomendaciones, concede especial lugar a la eliminación del veto de las cinco potencias.

39) "Is the UN on its Last Legs?" Congressional Record, 19 de enero de 1977, p. E 219.

40) Este plan está casi exclusivamente dirigido a la creación de una fuerza controlada internacionalmente que actúe contra los países agresores. Wilcox, F., op cit, p.69.

Sin embargo, ha sido dentro de la propia Organización donde el problema del veto ha levantado las más severas críticas. Primeramente, durante la celebración del Segundo Periodo de Sesiones de la Asamblea General, Argentina propuso la convocación de la Conferencia General de Revisión con el único propósito de enmendar el privilegio del veto. Su propuesta fue rechazada, pero el estudio del problema de la votación en el Consejo de Seguridad continuó.

2.2.2. Limitar su uso y áreas de aplicación.

En virtud de la exasperación resultante del "punto muerto" en el que el Consejo de Seguridad continuamente se ha encontrado a causa del uso indiscriminado del veto, muchos han llegado a demandar su abolición. Esta proposición, sin embargo, es inútil, aún suponiendo que no sea inmediatamente vetada, pues no reconoce el fondo del problema; esto es, que el veto es el síntoma y no la causa del malestar internacional: la abolición del veto, debe seguir a la abolición de la soberanía nacional (41). No obstante, en las circunstancias actuales el uso del veto puede ser restringido, siendo esta la alternativa por la que se ha optado.

La viabilidad de este concepto ha dado lugar a diversas proposiciones tanto dentro como fuera de la Organización. Así, a la par de la propuesta argentina, - Australia basándose en las recomendaciones contenidas - en la resolución 40(I) (42) buscaba fórmulas que aseguraran su implementación, estableciendo mecanismos adecuados que controlaran la implementación de las recomendaciones de la Asamblea General en relación al ejercicio del veto.

Pero era, naturalmente, el Consejo de Seguridad a quien correspondía emprender el análisis de su práctica al respecto. En 1947 instituyó un Comité de Expertos que no llegó a ningún acuerdo; consecuentemente, la iniciativa regresó a la Asamblea General (Primer Comité) -

41) Cfr. Pinder, J., op cit., p. 9

42) La resolución 40(I) fue adoptada el 3 de enero de 1947
Cfr. Documento A/565 p. 35

donde el representante de los Estados Unidos presentó, en 1948, un proyecto de resolución en el que pedía que la cuestión del procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad se turnara al recién creado Comité Interino de la Asamblea General para su consideración y posterior informe (43).

El proyecto de resolución norteamericano además invitaba a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a cooperar con el mencionado Comité Interino y a sostener consultas entre sí para acordar medidas que facilitarían el funcionamiento expedito y efectivo del Consejo.

El Comité Interino a su vez transmitió el estudio del tema citado a su Subcomité III, el cual, gracias a la activa participación de los Miembros de la Organización (en especial Argentina, China, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, los Estados Unidos, Canadá, Bélgica y Turquía) pudo clasificar las propuestas presentadas. Estas quedaron comprendidas en cinco rubros generales, a saber :

1. las relativas a la liberación del procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad mediante la interpretación de la Carta,
2. a la mejora del funcionamiento del Consejo de Seguridad en base al acuerdo de sus miembros permanentes,
3. a la enmienda del Artículo 27 para modificar la disposición que requiere la unanimidad de los miembros permanentes,
4. a la convocación de la Conferencia General para Revisar la Carta, y
5. a pedir la opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia, (por un voto de procedimiento en el Consejo de Seguridad).

El Subcomité, también, tuvo ante sí una lista de 98 posibles decisiones " adoptadas o que podrían ser

43) Resolución 117(II) del 21 de noviembre de 1947.

adoptadas por el Consejo de Seguridad en aplicación de - la Carta de las Naciones Unidas y del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia" (44). Con ello se trataba de determinar cuales eran decisiones sobre cuestiones de procedimiento en el sentido que se les da en el Artículo 27 párrafo 2. Las conclusiones a las que se llegó se basaban en los siguientes criterios :

- a) todas las decisiones del Consejo de Seguridad adoptadas en aplicación de las disposiciones que aparecen bajo el título de "de procedimiento" y todas las que se relacionen al funcionamiento interno del Consejo, se rigen por el método de votación que la Carta establece para las cuestiones de procedimiento,
- b) todas las decisiones concernientes a las relaciones del Consejo de Seguridad con otros órganos de las Naciones Unidas en asuntos internos están sujetas al voto para cuestiones de procedimiento, y
- c) las decisiones que son determinantes para llegar a una cuestión de procedimiento se consideraran asimismo como de procedimiento.

En su Informe al Comité Interino, el Subcomité recomendó que 21 posibles decisiones a tomarse de conformidad con varios capitulos de la Carta, incluido el Capítulo VI sobre Solución Pacífica de Controversias, se adoptaran por el voto de siete cualesquier miembros del Consejo de Seguridad, ya fuera que se consideraran o no como asuntos de procedimiento.

Por otra parte, el Subcomité no hizo ninguna recomendación sobre las posibles decisiones que se tomaran en virtud del Capítulo VII de la Carta de las N.U. Esta actitud prevaleció durante la segunda parte del Ter-

44) Cfr. Documento A/565 p. 36

cer Periodo de Sesiones de la Asamblea General, cuando se adoptó un proyecto de resolución (45) presentado por China, Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos, que rechazaba una enmienda australiana tendiente a restringir el uso del veto en los asuntos que quedaran bajo el citado Capítulo VII.

La enumeración de propuestas encaminadas a limitar el uso del veto a ciertas áreas y en ciertos casos podría seguir indefinidamente. No obstante, todas ellas convergen en determinados puntos comunes. En primer lugar, se trata de evitar que un solo miembro permanente del Consejo de Seguridad detenga la acción de la Organización. Por eso, se dice, debe enmendarse la Carta de manera tal que se requiera más de un veto para impedir la toma de decisiones por parte del Consejo de Seguridad.

Este requisito, sin embargo, tienen un efecto contraproducente pues si bien es cierto que actualmente un solo miembro permanente puede paralizar al Consejo de Seguridad, también lo es que su situación es la de la minoría que obstaculiza el que la Organización cumplan cabalmente con las responsabilidades que se le han encomendado; en cambio, si se permite que la minoría se convierta en mayoría, la posibilidad de convencerlos para que recapaciten sobre su intransigente postura se dificultara enormemente, retrasando aún más cualquier compromiso eventual.

En segundo lugar, se trata de substraer del área de aplicación del veto, todas aquellas que no impliquen el uso de la fuerza armada; o sea, que no estén directamente relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Dentro de esta categoría

45) La resolución 267(III) del 14 de abril de 1949 se adoptó por 33 votos a favor, seis en contra y 4 abstenciones.

se incluyen la solución pacífica de controversias y la admisión de nuevos miembros (46).

El ex-Secretario Lie (47) resumiendo la posición de algunos Estados Miembros de la Organización, considera que en el caso de la solución pacífica los cinco votos concurrentes de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad eran injustificables ya que no se pretendía tomar ninguna acción coercitiva y, por lo tanto, no había razón para que un solo miembro bloqueara los esfuerzos conciliatorios y de investigación de la ONU.

Con respecto a la admisión de nuevos miembros, el ex-Secretario concluía que, los mismos argumentos mantenían su validez en virtud del precepto de la membresía universal consagrado en la Carta.

Para muchos otros comentariastas, la limitación del uso del veto también debería extenderse a :

- la elección del Secretario General "puesto que la Asamblea General debería tener la responsabilidad primordial para seleccionar al Secretario General sobre la recomendación de siete cualesquier miembros del Consejo de Seguridad" (48),
- la interposición de fuerzas para repeler agresiones, donde la unanimidad de los miembros permanentes no debe ser un requisito, (49),
- cuestiones relativas no sólo a la admisión, sino también a la expulsión o suspensión de Miembros,
- el establecimiento de comisiones de investigación o de estudio y de las que tienen como

46) Cfr. Day, Brigham, Should the UN Charter be changed? , Canadian Institute of International Affairs, 1955, p.5 y Pinder J., op cit., p. 9

47) Lie T., op cit, p. 428.

48) Ibidem

49) Cfr. US Congress, House, The Question of Charter Review Testimonio de la Asociación Mundial de Federalistas Mundiales, 26 de noviembre de 1975.

- objetivo ciertos propósitos humanitarios,
- las decisiones referentes a conflictos en los que un miembro permanente sea parte o cuando haya cometido un acto de agresión,
 - someter el derecho de veto a un regimen que regule el número de veces que se puede ejercer, y
 - adoptar disposiciones pertinentes para sobreseer el derecho de veto, ya sea por el voto de dos tercios de los Miembros del Consejo de Seguridad incluidos los de por lo menos dos miembros permanentes o por dos tercios de la Asamblea General que voten a favor de la propuesta vetada por algún miembro permanente del Consejo de Seguridad (50).

Coincidentemente, también se ha hecho mención del supuesto "veto" que poseen los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad " sin cuya concurrencia el Consejo no puede adoptar decisiones (51), aunque este no es el problema que se está cuestionando.

Queda por saber, sin embargo, si con la desaparición del veto de la Carta se afectaría el veto "escrito" en el patrón de poder mundial actual. Obviamente - hay un veto que eliminar, pero no es el del Artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas (52).

50) Cfr. Documento A/AC.182/L.2 pp. 46-47.

51) US Senate, Hearings ... p. 79

52) Cfr. Claude, I. op cit., p. 144

3. COMPETENCIA Y FACULTADES DE LOS ORGANOS DE LA ONU

Otra de las preocupaciones principales que se ha esgrimido como razón fundamental que por sí sola justifica un cambio en la Carta de las N.U. es la que se refiere al funcionamiento de los órganos de la Institución. Sin embargo, esa preocupación tiene cerca de 150 corolarios, cada uno de los cuales ha remodelado el carácter específico de la ONU, dotándola de las facultades "precisas" para confrontar los asuntos que se juzgan de su competencia.

Es un hecho que no todo el mundo está contento con su Organización y que existe un gran desconcierto no por lo que las Naciones Unidas han dejado de hacer, - sino por lo que podrían hacer pero que no hacen.

La Organización de las N.U. "ideal" que cada país ha forjado es el innegable producto de la insatisfacción con la actuación de la Organización que conocemos; insatisfacción que, en parte, se debe a las propias concepciones que los países Miembros tienen sobre la forma en que la comunidad internacional debería estar organizada, pero que no siempre corresponden a la realidad. Por lo tanto, esta incompatibilidad se trata de superar con propuestas irreales que, las más de las veces, son tomadas con poca seriedad.

No obstante, no todas las propuestas se han descartado puesto que algunas contienen los elementos esenciales para mejorar el funcionamiento de los órganos de las N.U. y por consiguiente de la Organización a plazo más corto; y otras son la expresión misma de los planes que la sociedad internacional vislumbra para su futuro y para el de la ONU.

La decisión adoptada en San Francisco para establecer a las N.U. constituyó un paso irreversible; el movimiento para reestructurarlas es, de igual forma, un proceso irreversible que no tiene límites temporales pero que indudablemente ha llevado y llevará a la transformación de las Naciones Unidas de hoy.

1. Funcionamiento de la Asamblea General.

La Asamblea General de las Naciones Unidas está considerada como el prototipo del órgano cuyas facultades expresas han causado un gran confusión entre sus integrantes. El problema es que, como ya se indicó, su mandato es demasiado amplio y su competencia demasiado restringida (limitada al ámbito de la recomendación).

El objetivo fundamental de todas las propuestas ha sido el querer dotarla de los medios ("armas") efectivos para que asuma el papel de moderador y árbitro en las caóticas relaciones de los países. El grado hasta el cual se pretende ampliar esta responsabilidad varía según se busque fortalecer el sistema internacional o preservar la unidad nacional. Empero, los intentos de reforma a la Asamblea General siempre han llevado consigo implícitamente la pretensión natural de contrabalancear el desmesurado peso que la Carta le ha concedido al Consejo de Seguridad sobretodo en la conducción de los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Ultimamente, además, la Asamblea General ha sido concebida como el foro idóneo para coordinar la cooperación internacional en el área económica. Papel que la colocaría, evidentemente, en el centro del Nuevo Orden Internacional y de la actividad de las Naciones Unidas.

Finalmente, porque la Asamblea General personifica los valores más caros para la gran mayoría de países : una comunidad mundial democrática en la que cada Estado puede libremente expresar su sentir, hacer escuchar su voz y tomar parte en la negociación para elaborar las normas que regularan su vida exterior, se ha puesto especial énfasis no sólo en la preservación, sino también en la ampliación de sus facultades para subsanar las deficiencias que aún existen con respecto a su funcionamiento.

1.1. Funcionamiento Continuo

Por la importancia de las cuestiones que le ha encomendado la Carta pero, sobretodo, porque su campo de acción se ha incrementado con la aparición de problemas de marcada índole internacional (derecho del Mar, Corporaciones Multinacionales, sistema monetario internacional, contaminación del medio ambiente, derechos humanos, población y alimentos, transferencia de tecnología y de recursos financieros, exploración del espacio ultraterrestre, utilización de la energía nuclear, etc.) la atención de la Asamblea General se ha concentrado en los problemas - que año con año alargan su agenda. Por el lado positivo, esta práctica favorece la búsqueda de soluciones en beneficio de todos; por el negativo, acrecienta el temor de que la atención de la Asamblea General así diversificada acabe por no tener ningún resultado tangible como, en opinión de algunos de sus Miembros, está sucediendo actualmente.

Esta apreciación, sin embargo, no ha prevalecido. Por el contrario, se ha pensado en organizar los periodos de sesiones de la Asamblea General de tal manera que los representantes de los Miembros se encuentren permanentemente en la sede de la Organización. Consecuentemente, el funcionamiento continuo de la Asamblea General se hace imperativo, así como la reforma de la Carta puesto que al presente el único órgano autorizado para reunirse en sesiones permanentes es el Consejo de Seguridad (53).

Indudablemente, en este caso debe establecerse una relación directa con el movimiento general para reorganizar a las N.U. pues, por ejemplo, la Asamblea General no podría sesionar continuamente si los mismos delegados tuvieran que asistir a las múltiples reuniones de

53) Cfr. Eichelberger et al, New Dimensions for the UN, Oceana, 1966 p. 10.

los diversos comités y conferencias que se celebran en la actualidad. Asimismo, otros muchos cambios tendrían que efectuarse.

1.2 Competencia en asuntos de mantenimiento de la Paz.

El hecho de que los problemas a cuya consideración se ha avocado la Asamblea General se hayan incrementado en los últimos tiempos no es la única ni la razón fundamental por la que se pide un cambio en el sistema de operación del mencionado órgano. Más importante ha sido el área a la que podría extenderse su competencia.

Ciertamente, esta preocupación resulta no del funcionamiento de la Asamblea General sino del comportamiento errático del Consejo de Seguridad. Esto ha dado lugar a que, en vista de la ineficacia del Consejo para cumplir con la responsabilidad que la Carta le ha conferido para mantener la paz y la seguridad internacionales, la mayoría de los Miembros de la Organización representados en la Asamblea General se hayan decidido a proceder al "traslado de las funciones del Consejo de Seguridad a la Asamblea General" (54). Sin embargo, las medidas adoptadas no han sido del todo satisfactorias y nuevamente se ha reanimado el debate sobre este punto, el cual comprende varias opciones.

Por una parte, se busca únicamente complementar las funciones de ambos órganos. Es decir, la competencia básica del Consejo de Seguridad en asuntos de paz y seguridad permanecería intacta, pero se complementaría con una competencia limitada en los mismos asuntos por parte de la Asamblea General. Cabe, no obstante, preguntarse si no es este precisamente el esquema que se ha establecido en la Carta. Si la respuesta es afirmativa, como creemos que lo es, entonces el problema no es estructural sino

54) Vid infra Capítulo IV.

de la habilidad y el deseo de observarlo.

En segundo término, se plantea una transferencia parcial de los asuntos de seguridad. En otras palabras, la Asamblea General actuaría en esos casos sólo cuando el Consejo de Seguridad hubiese llegado a un "impasse" y se viera imposibilitado para cumplir con su mandato. Aquí surge, de igual forma, la misma pregunta, aunque la claridad de la respuesta en esta ocasión es discutible. En efecto, el Artículo 12 de la Carta no llega a prohibir explícitamente la consideración por parte de la Asamblea General de estas cuestiones "una vez que el Consejo de Seguridad cese de tratarlos". El citado documento tampoco confiere responsabilidad "exclusiva" al Consejo de Seguridad, y por lo tanto, da cabida para que la Asamblea General recomiende medidas para el arreglo pacífico de cualesquier situaciones " sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, incluso las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas "(55).

Este razonamiento, en parte, se basa en una de las disposiciones más obscuras de la Carta por medio de la cual " la Asamblea General recibirá y considerará informes anuales y especiales del Consejo de Seguridad "(56).Lue

55) Artículo 14 de la Carta de las Naciones Unidas.

56) Artículo 15 de la Carta. Mucho se ha discutido si las disposiciones contenidas en la Carta de las N.U. y en los reglamentos de procedimiento de los órganos principales establecen la obligación explícita para que los demás órganos principales, los subsidiarios y las agencias especializadas rindan informes a la Asamblea General (En el caso de ECOSOC, el Consejo de Seguridad y el Consejo de Administración Fiduciaria la disposición correspondiente está contenida en los Artículos 15, 24 p.3, 64 y 88 de la Carta; pero en el de la Corte Internacional de Justicia no se hace ninguna mención específica al respecto ni en la Carta ni en el Estatuto de la Corte). Por otra parte, la regla 13(b) de las normas de procedimiento de la Asamblea General no distingue entre los

go entonces, se concluye, la primera está facultada para formular propuestas específicas relativas a las actividades del Consejo de Seguridad (57) y por ende para actuar en el mismo campo.

Asimismo, la idea de trasladar a la Asamblea General una competencia similar a la que tiene el Consejo de Seguridad en dichos asuntos, serviría el propósito dual de contrabalancear el poder del veto de los miembros permanentes del Consejo y dotar a la Organización de un mecanismo alterno para reforzar su capacidad de actuación.

La confusión que estas disposiciones de la Carta han creado, en tercer lugar, fundamentan el llamado de algunos Miembros para reducir al mínimo (sino es que totalmente) las facultades del Consejo de Seguridad en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y por consiguiente transferir a la Asamblea General la responsabilidad primordial en esta área. Es evidente, que este es un sistema teórico que conforme a las disposiciones de la presente Carta crea una serie de conflictos jurisdiccionales difíciles de resolver a menos que, claro está, se reforme la Carta.

informes de los órganos principales (entre los que incluye a la Corte) que expresamente están obligados a presentarlos anualmente, de los órganos que no lo están. Sin embargo, agrega a los órganos subsidiarios y a los organismos especializados que no menciona el Artículo 15 de la Carta, el cual sólo dice que la Asamblea General recibirá y considerará "informes de los demás órganos de las N.U."

Finalmente, la regla 13(b) tampoco distingue entre los órganos subsidiarios de la Asamblea General de los de los demás órganos principales de las Naciones Unidas, lo que presumiblemente se debe a que sus actividades serán cubiertas por los informes de los órganos principales de los que dependen respectivamente. Cfr. Engel Salo "Los Informes Anuales de la Corte Internacional de Justicia ante la Asamblea General" en Foro Internacional # 51, p.350.
57) Documento A/AC.182/L.2 p. 40.

1.3 Facultades Legislativas

Otros han propuesto ir más allá del área de competencia de la Asamblea General, transformando su carácter. La intención es no solamente ampliar el campo en el que la Asamblea puede actuar sino reorganizar la forma en que lo puede hacer; o sea, reforzando su capacidad para tomar decisiones.

Las propuestas más elaboradas en este sentido son las que se relacionan con los planteamientos supranacionalistas. Conforme a ellos, la Asamblea General de las N.U. debería promulgar verdaderas leyes internacionales de aplicación universal. "La función de la Asamblea no debe ser la imposición de soluciones a controversias, sino analizar y observar los hechos y formular leyes para controlarlos" (58). Según este plan, la tarea principal de la Asamblea General sería iniciar legislaciones y discutir los proyectos de ley introducidos por los Miembros, los cuales una vez aceptados entrarían en vigor sin necesidad de ratificación o tratados especiales. Naturalmente, esta categoría de super-leyes, y por lo tanto de super-fuentes de derechos y obligaciones, tendrían primacía absoluta y efectos derogatorios automáticos respecto de las leyes nacionales (59).

Sin embargo, en vista de que la comunidad internacional no se halla lo suficientemente preparada para aceptar la noción de la supranacionalidad, los poderes legislativos de la Asamblea General se podrían implementar por etapas graduales. Por ejemplo, se les puede limitar en una primera instancia, a los asuntos directamente relacionados con la paz y la seguridad internacionales, manteniendo sus facultades de recomendación en todas las demás áreas (60).

58) Cfr. William E. John, A New Charter for the UN, Bushey Herts, 1965, p. 12

59) Cfr. Kaplan M., Modelos Mundiales y Participación Social, F.C.E., México, 1974, p. 47

60) Cfr. Clark, op cit, p. XXII. Otro Autor propone que el área en la que la Asamblea General debe tener poderes legislativos es en la del Desarme. Cfr. Azcárraga y Bustamante J. La Carta de las N.U. y su posible Reforma, Ediciones Peñafort, p. 139.

1.4 Sistema Bicameral

Siguiendo el razonamiento anterior, el problema de la extensión de la competencia de la Asamblea General a otras áreas también se refiere a su ampliación con respecto a los sujetos a los que se les pueden aplicar esas leyes mundiales. Aunque los Estados permanecerían como los sujetos principales, para asegurar la efectividad de las mismas, los individuos deberían quedar bajo su jurisdicción. En consecuencia, la Asamblea General debería reorganizarse conforme a un modelo bicameral.

A semejanza de los Parlamentos nacionales, la nueva Asamblea General se compondría de dos cámaras. La Alta estaría compuesta por todos los representantes de los Estados Miembros y la Baja, naturalmente, por los de los pueblos que en forma independiente de sus gobiernos, elegirían a sus delegados.

Este no es el lugar adecuado para retomar la discusión en torno a la aplicación del Derecho Internacional a los individuos, por lo tanto, bástese señalar que la complejidad de los argumentos involucrados de ante mano permite descartar este tipo de proposiciones, al menor para la etapa mediata dentro del desarrollo de la sociedad internacional.

La idea del Parlamento Mundial ha tenido, a pesar de todo, obstinados defensores, los cuales se las han ingeniado para presentar otras variantes sobre el mismo tema. Por ejemplo, en una de ellas la Legislatura Bicameral se combinaría con el procedimiento de votación ponderada: en una cámara las naciones tendrían igual poder de votación sin consideración alguna sobre su tamaño; pero en la otra, el poder de votación estaría determinado ya sea por su población o por su capacidad financiera (61).

61) Cfr. Clark, G., op cit, p. XXI. "Ningún sistema de votación ponderada puede negociarse en el que la población no sea factor determinante". Cfr. Gardner, N.R., Address at the American Society of International Law, 23 abril de 1965.

En la otra el sistema bicameral se traduciría en equiparar al Consejo de Seguridad con la Cámara Alta y a la Asamblea General con la Baja y requerir que las decisiones (en algunas o en todas las cuestiones que se consideren) se adoptaran por el voto de ambas. A este - respecto cabe señalar que en cuestiones tales como la - admisión de nuevos Miembros o la elección del Secretario General (62), para nombrar algunas, la presente Carta - efectivamente prescribe el voto mancomunado de los dos órganos para tomar la decisión; de donde se deduce que esta propuesta- que implica la reforma de la Carta- intenta por lo tanto ampliar o cambiar el número de asuntos que comprendería esta categoría.

2. El Consejo de Seguridad

Al hablar del Consejo de Seguridad - ya sea que se haga referencia a su membresía, a su procedimiento de votación o a sus facultades- los mismos argumentos para tratar de reformarlo se suceden interminablemente porque a final de cuentas siempre se termina con el problema del veto; por tal motivo, no los vamos a repetir aquí una vez mas. En cambio podemos mencionar, sin pretender cubrirlas todas, las propuestas que tienden a transformar radicalmente el carácter del Consejo de Seguridad y que responden a la necesidad de tener mecanismos alternos para desligar lo de algunas de sus responsabilidades presentes y/o encargarlo de nuevas obligaciones.

2.1 Solución Pacífica de Controversias.

El Capítulo VI de la Carta está dedicado al arreglo pacífico de controversias y, sin embargo, no establece ningún órgano especial para su control; por el contrario, esta responsabilidad le ha correspondido al Consejo de Seguridad y de manera indirecta a la Corte Internacional de Justicia. De tal suerte, que la propuesta dirigida a hacer

62) Ibidem. Artículos 4(2) y 97 de la Carta de las N.U.

de esta la única función del Consejo de Seguridad no resulta del todo desapegada de la realidad. Antes bien, en cierta forma, viene a llenar el vacío que, para algunos Miembros de las N.U., los Constituyentes de San Francisco inadvertidamente dejaron al no nombrar un órgano con facultades exclusivas en esta área.

La importancia de la solución pacífica de controversias es indiscutible, no así lo acertado de la proposición para que sea el Consejo de Seguridad el órgano en el que deba delegarse dicha competencia. Por la experiencia pasada se advierte que sus acciones al respecto no han sido muy afortunadas.

Por otra parte, es difícil concebir como el su puesto Consejo para la Solución Pacífica de Controversias (o como se le quiera llamar) combinaría los privilegios de las grandes potencias con la imparcialidad que se espera en estas situaciones (63)

2.2 Disminuir su relevancia en el mantenimiento de la Paz

Encargar al Consejo de Seguridad de una área reducida de competencia, ya sea limitada a la solución pacífica o a cualquier otro asunto sólo puede ser factible si se reducen consecuentemente sus facultades primordiales en cuanto al mantenimiento de la paz y esto sólo puede ser posible si el Consejo de Seguridad se transforma en un Consejo Ejecutivo al que se le encomiende la ta rea exclusiva de velar por el cumplimiento de las disposiciones y decisiones de la Asamblea General, como órgano supremo.

63) Precisamente las propuestas que cuentan con mayor apoyo son las que pretenden excluir del área de competencia del Consejo de Seguridad la solución pacífica de controversias. Vid supra pp. 119-120.

Este Consejo Ejecutivo, como se le ha dado en llamar, aunque seguiría siendo selectivo(sus miembros - no tendrían privilegios especiales), por ejemplo, podría estar constituido por los representantes de los países - más influyentes dentro de la comunidad internacional, por los Directores de las agencias especializadas y por los representantes de cada uno de los órganos de las Naciones Unidas; o podría estar formado por un número determinado (17, 21, etc.) de delegados. En todo caso, el Consejo Ejecutivo sería responsable ante la Asamblea General (64).

2.3 Aumentar la cooperación entre los miembros permanentes

Existe, no obstante, una clara conciencia en que ya sea que la competencia del Consejo de Seguridad se reduzca, se extienda o se mantenga como hasta hoy, el verdadero problema está no en el Consejo en sí sino en cada uno de los miembros que lo forman de manera individual.

La propuesta concreta, entonces, es no intentar ninguna reforma en el Consejo de Seguridad sino en las actitudes de los Estados mediante la aceptación de mecanismos de cooperación genuina entre las naciones.

A esta sugerencia, a pesar de los enormes problemas que plantea (reestructuración de la sociedad internacional) se ha recurrido constantemente como una alternativa para no reformar la Carta (65).

64) Cfr. Williams op cit p. 48, Kaplan M. op cit p. 47 y Clark op cit p. XXIII.

65) Documento A/AC.182/L.2 p. 43

2.4 Como Director de una Fuerza Policiaca y de Paz

Pero volviendo a las funciones del Consejo de Seguridad existe otra serie de proposiciones que surgen de manera natural para extender o reafirmar la competencia del Consejo en el área primordial de acción que la Carta le ha encomendado. Es decir, para reforzar su actuación en el campo de la seguridad internacional tomando como base el Capítulo VII del citado Tratado.

Una primera sugerencia pretende concentrar la competencia del Consejo de Seguridad únicamente en la tarea de vigilancia descrita en el Capítulo VII; esto es, hacer las veces de un cuerpo internacional imparcial que al hacer uso eficaz de las medidas de coacción previstas para sancionar a los responsables de la violación acuda en auxilio de la víctima de cualquier agresión.

La segunda posibilidad estriba en que tomando como base lo estipulado en el Artículo 43 se establezca una fuerza permanente al servicio de las Naciones Unidas con contingentes de fuerzas armadas provenientes de los propios países Miembros. Empero, resulta difícil concebir que si en forma temporal y restringida los Miembros no han acudido al llamado del artículo 43, lo hagan ahora para crear una policía mundial.

La tercera alternativa tiene como fundamento, por una parte, la noción de que las N.U. utilizarían su poderío militar, en caso de que hubiera una amenaza de guerra entre dos ó más de sus Miembros, como un medio de disuasión capaz de obligarlos a buscar la solución del conflicto por los medios pacíficos reconocidos y, por la otra, la premisa de que el Consejo de Seguridad sería el órgano encargado de dirigir la Fuerza que se estableciera.

La clase de Fuerza que esta sería depende del modelo que a su vez adopten las Naciones Unidas. Por con siguiente, aquella podría ser una pequeña Fuerza o un verdadero ejército internacional lo suficientemente fuerte

como para detener cualquier tipo de agresión; es decir, tropas internacionales que convivieran con los ejércitos nacionales o una Fuerza militar supranacional.

Por último, se ha sugerido la creación de una "Fuerza Permanente de Paz de las Naciones Unidas" para prevenir el estallido de las hostilidades interponiéndose entre los beligerantes y para cubrir la laguna que se crea entre lo dispuesto por el Capítulo VII sobre medidas coercitivas y la práctica establecida recientemente para el envío de las llamadas "operaciones de mantenimiento de la paz" (66) cuando existe un enfrentamiento declarado.

En realidad la Carta adolece de la ausencia de esa maquinaria preventiva para proteger al Estado que se encuentre bajo la amenaza de una agresión; situación que, obviamente, precede a la contemplada en el Artículo 42 de la Carta. La idea detrás de esta proposición es, nuevamente, la de evidenciar la preocupación y la presencia de las N.U. en las zonas problemáticas.

La perspectiva de contar con una Fuerza permanente al servicio de las N.U. ha dado lugar a que las propuestas encaminadas en esta dirección sean las que hayan recibido mayor atención por parte de los delegados en el seno de la Asamblea General. El supuesto básico es que siendo la Carta un documento de marcada orientación hacia los asuntos de seguridad es injustificable que carezca de los medios adecuados para respaldar sus decisiones y fortalecer la vigencia de sus Propósitos y Principios.

66) Vid infra Capítulo IV.

3. Cooperación Internacional para el Desarrollo

Concluida casi por completo la preocupación de los pueblos no autónomos por obtener su independencia, - era inevitable que las Naciones Unidas, en la década de los setentas, se volvieran hacia la Cooperación Internacional Económica y Social para acelerar el desarrollo de esos mismos pueblos. El ímpetu que han tenido las propuestas para reformar la organización de las Naciones Unidas en los sectores económico y social quedó evidenciado páginas atrás (67); sin embargo, el examen de las cuestiones económicas y sociales que constituyen el centro de - los problemas en el área económica internacional en sí han evolucionado a un ritmo mucho más lento, a pesar de su antigüedad en la agenda de la Asamblea General.

Considérese, por ejemplo, dentro de las cuestiones sociales, el problema de la observancia y respeto de los derechos humanos que desde la primera sesión de la - Asamblea General atrajo la atención de los Estados Miembros pero que, a pesar del avance logrado, hoy en día sigue siendo objeto de esmeradas proposiciones para colocarlo en un primerísimo lugar en el orden de prioridades de la ONU.

3.1 Derechos Humanos

Ciertamente, la actividad de las Naciones Unidas en este campo ha logrado un avance significativo puesto de manifiesto con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 primero y, posteriormente, legalizada con la firma y ratificación de los Convenios sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sobre Derechos Civiles y Políticos. No obstante, al igual que en el caso de la Solución Pacífica de Controversias

67) Vid supra página 63 y siguientes.

y a pesar del énfasis que la Carta pone en su observancia, entre los órganos de la Organización no existe ninguno al que se le haya encomendado esta tarea en especial. Consecuentemente, las propuestas para cubrir esta deficiencia no se han hecho esperar.

- a) Transferir las Facultades de la Comisión de Derechos Humanos a otro órgano.

Dentro de la estructura de las Naciones Unidas, la Asamblea General en 1947 estableció la Comisión de Derechos Humanos, con sede en Ginebra, Suiza y compuesta por los representantes de 32 Estados, en respuesta a su obligación de "ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos" (Artículo 13 de la Carta). La Comisión es responsable ante la Asamblea General (68).

68) El movimiento general para llevar a la atención de la opinión pública internacional el tema de los derechos humanos, lógicamente, ha resultado en una mayor concentración en los trabajos de la ONU y de los diferentes organismos que intervienen en este respecto. Por consiguiente, ni la Comisión de Derechos Humanos ni su Subcomité de 26 Expertos han escapado a las críticas que pretenden ver en este uno de los ejemplos más ilustrativos en cuanto a la parcialidad de la Organización de las Naciones Unidas. En efecto, cada vez son más frecuentes los reproches de que la Comisión está profundamente influenciada por el aspecto político de esta cuestión y que por ende ha dejado de cumplir con la tarea que se le ha encomendado, a saber, realizar el análisis exhaustivo y apolítico (esto es, sin distinciones o consideraciones de ninguna especie para los Estados en general) de las violaciones que le son referidas. Estas críticas obedecen en concreto al reciente descubrimiento de ciertos "fraudes" (omisiones en los informes -

En virtud de que la labor de la Comisión, a cuyo esfuerzo se deben, entre otros, la Declaración y los Convenios sobre Derechos Humanos, ha sido exitosa pero únicamente en grado relativo y para darle al tema del respeto de los Derechos Humanos el lugar que deben ocupar dentro de la estructura de las Naciones Unidas, algunos Estados Miembros han explorado la posibilidad de crear un órgano competente en esta área. En concreto, establecer un Consejo de los Derechos Humanos (69).

Filipinas específicamente ha propuesto que el nuevo Consejo sea responsable directamente ante la Asamblea General, esté compuesto a similitud del Consejo Económico y Social y asuma las funciones- aún las conferidas por los Convenios- de la Comisión de Derechos Humanos. Así mismo, podría absorber los poderes de otros organismos en existencia, por lo que una disposición semejante a la del Artículo 31 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia tendría que redactarse en los siguientes términos :

" Cuando un tratado o convención en vigor o la decisión de un organismo internacional disponga que cualquier asunto relacionado con los Derechos Humanos sea sometido a una comisión especial, ese asunto será referido al Consejo de los Derechos Humanos "

Evidentemente, ECOSOC dejaría de considerar problemas relativos a los derechos humanos para concentrar-

finales de la Comisión de críticas previamente acordadas contra determinados Estados (léase URSS) y a la parcialidad de la Comisión y de su subcomité para examinar las acusaciones en contra de unos cuantos Estados únicamente (Israel, Sudáfrica, Chile) y negarse a actuar cuando el caso verdaderamente lo amerita (Uganda). Cfr. Korey William, "The U.N.'s Double Standard on Human Rights" en Washington Post del 22 de mayo de 1977.

69) Documento A/9739 p. 22, Cfr. US Congress, the Question of Charter Review, 1975.

se en los aspectos económicos y sociales, y terminar con la duplicidad que actualmente existe (70).

b) Crear una Corte Internacional

Como siguiente paso las Naciones Unidas podrían establacer una Corte Mundial de los Derechos Humanos asistida por Cortes Regionales. La Corte Internacional podría seguir un patrón análogo al de la Corte Europea de Derechos Humanos (71), la cual, como se sabe, funcionando como una Cámara de siete jueces (72) tiene facultad para dictar sentencias y su decisión puede, si es necesario, acordar una reparación justa a la parte ofendida.

La jurisdicción de la Corte es contingente. Sólo la Comisión Europea de Derechos Humanos o un Estado Miembro implicado (nunca un individuo) pueden presentar demandas ante la Corte, y sólo cuando el Estado acusado haya aceptado su jurisdicción.

c) Crear organismos especiales sobre los
Derechos Humanos

Por un lado, a esta propuesta se le puede dar una interpretación estricta y propugnar por el establecimiento de un Organismo Especializado de las N.U. en materia de Derechos Humanos.

Por el otro, que es el que creemos más realista, crear un organismo especial que bien podría ser el propuesto Alto Comisionado de las N.U. para los Derechos Humanos.

-
- 70) Hasta ahora el estudio de las cuestiones de derechos humanos se realiza además del Comité de Derechos Humanos - creado por la Convención sobre Derechos Civiles y Políticos, por un subcomité especial, por la Tercera Comisión, por el pleno de la Asamblea General y por el ECOSOC.
- 71) Creada por la Convención de Roma del 4 de noviembre de 1950 que entró en vigor el 3 de sept. de 1953,
- 72) El número total de jueces es igual al número de miembros del Consejo de Europa. Cfr. Robertson A.H. "La Protección Internacional de los Derechos Humanos, Foro Internacional # 42. pp 275-276'

Las funciones del Alto Comisionado, quien conforme a una propuesta de Costa Rica hecha en 1965 tendría acceso a las comunicaciones sobre violaciones de los Derechos Humanos y a las peticiones respectivas, consistirían en "remediar las ofensas graves con tacto y callada persuasión" y que, como lo sugirió el Presidente de los Estados Unidos en 1977, "se pronunciara contra toda violación" (73). El nombramiento del nuevo Comisionado sería aprobado por la Asamblea General.

Estas, como otras muchas propuestas, al mismo tiempo, han resurgido la interminable polémica sobre si una organización internacional (en este caso las N.U.) es la institución indicada para exigir la observancia de los derechos humanos, cuando se afirma que " todos los signatarios de la Carta de las Naciones Unidas se han comprometido a observar y respetar los derechos humanos básicos; por lo tanto, ningun miembro de las N.U. puede asegurar que el mal trato de sus ciudadanos sea un asunto de su exclusiva jurisdicción ... De igual forma, ningun Miembro (o la Organización) pueden evadir su responsabilidad de hablar cuando se torture o se prive injustificadamente a alguien de su libertad en cualquier parte del mundo.

En fin, no cabe duda que esta no será la última vez que la Asamblea General tenga ante sí una propuesta similar; por el contrario, las sugerencias apenas si se han iniciado.

73) El Presidente en esa misma oportunidad también propuso que la Comisión de Derechos Humanos se reuniera más de una vez al año y que conjuntamente con la División de las N.U. para los Derechos Humanos (parte de la Secretaría) regresara su sede nuevamente a Nueva York don de "sus actividades estarían frente a nuestra atención (la de Estados Unidos) y a la de la prensa mundial".

4. El Consejo de Administración Fiduciaria

No sólo el fracaso y la incompetencia ocasionan problemas; para algunos Miembros de las N.U., el éxito también los causa. Este es, al menos, el caso del Consejo de Administración Fiduciaria que debido a su valiosa contribución a la paz mundial hoy se halla colocado en la incomparable, aunque difícil situación de haber prácticamente finiquitado su mandato.

La interrogante que se cierne sobre el futuro del citado Consejo ha suscitado dos posiciones concretas. La primera, con todas sus modalidades, aspira a convertirlo, una vez que su fallecimiento se declare oficialmente, en un consejo que se encargue de alguno o de varios de los problemas que apremian en especial a los países en desarrollo pero que repercuten en la esfera internacional, tales como Ciencia y Tecnología, Desarme, TRansferencia de Recursos, y Desarrollo. La segunda pretende conservar sus funciones de supervisión pero combinadas con otras que - bien podrían incluir territorios en disputa, protección de minorías, etc.

4.1 Derechos Humanos

De acuerdo con la primera postura el tema de los Derechos Humanos merece especial mención. Pero aún conforme a este el Consejo de Administración Fiduciaria se puede reorganizar ya sea para atender únicamente las cuestiones relacionadas con la implementación de la Declaración y los Convenios sobre Derechos Humanos (de hecho asumiendo las funciones del Comité y de la Comisión sobre Derechos Humanos), o para absorber todas las funciones actualmente dispersas en varios organismos que tienen que ver tanto con los Derechos Humanos en sí como con asuntos estrechamente interrelacionados con estos últimos y que están comprendidos en diversas Declaraciones y Convenciones (Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Supresión y Castigo del Crimen del Apartheid y Eliminación de todas las Formas de Intolerancia Religiosa).

4.2 Descolonización

La era del colonialismo está llegando a su fin. De los 11 territorios en fideicomiso originales sólo que da uno (Micronesia) administrado por los Estados Unidos pero que para 1981 habrá adquirido su independencia (74) Consecuentemente, los trabajos del Consejo de Administración Fiduciaria deberán necesariamente reevaluarse.

La creencia de que el Consejo Fiduciario "se ha quedado sin que hacer" para los favorecedores de este tipo de propuestas no es acertada puesto que, afirman, no to dos los problemas se han acabado; pequeñas dificultades, aunque con serias implicaciones, aún permanecen. El Consejo Fiduciario bien podría, por ejemplo, tomar bajo su tu tela asuntos en los que está involucrado el futuro de lugares tan diversos como Gibraltar y un puñado de Islas e islotes que incluyen a Bermudas (bajo jurisdicción británica) las islas Virgenes (Inglesas y Norteamericanas), Antigua, Sta Lucía, San Vicente, Comoras (Francia) y Pitcarin (Gran Bretaña).

Sin embargo, esta sería una tarea limitada que tarde o temprano volvería a plantear el mismo problema: la revisión del papel del Consejo de Administración Fiduciaria dentro del sistema de las Naciones Unidas.

En fin, sea como sea no cabe la menor duda que, de reformarse la Carta de la ONU, la reestructuración del Consejo Fiduciario será una de las cuestiones que la Organización no podrá posponer.

74) El número de territorios no autónomos, entre los que destacan Namibia, Timor Oriental y Rhodesia del Sur, es igualmente reducido. Cfr. Neilson W., op cit, p.44

5. Jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia

La pretensión de trasplantar a la sociedad internacional instituciones a semejanza de las que regulan la vida interna de los países ha sido contemplada desde antaño. Lógicamente, dentro del modelo del Gobierno Mundial, que tiene su fundamento en la idea de justicia, uno de los lugares prominentes (apenas si equiparado con el del Parlamento Mundial) le ha correspondido al Tribunal Internacional.

Dos características en relación con este tipo de esquemas no pueden pasarse por alto. Primeramente, hay que señalar el estrecho nexo que existe entre todos los elementos constitutivos del Gobierno Mundial, el cual no sería posible si no existiera un Parlamento que promulgara leyes universales, pero estas no tendrían razón de ser si a su vez no hubiera una Corte Internacional que las interpretara y que resolviera los conflictos a los que su aplicación diera lugar. De igual forma, la Corte para ser mundial tendría que contar con el respaldo de una - Fuerza internacional que confirmara la autoridad de sus decisiones. Por último, tendría que establecerse un Consejo Ejecutivo que dirigiera e implementara las leyes y las decisiones adoptadas por las otras partes del sistema.

La segunda particularidad estriba en que aunque se hable de un Gobierno Mundial, ante la remota posibilidad de que las entidades nacionales desaparezcan en el futuro cercano, estos modelos supranacionalistas han tenido a acomodar el concepto de Estado como ente soberano con la noción de una autoridad central que los force a conducirse en forma pacífica y en beneficio de la comunidad internacional (en la que se incluyen los individuos) como un todo.

Dicho lo anterior, cabe concluir que la jurisdicción de la Corte Mundial abarcaría las funciones de cualquier tribunal : interpretación de leyes y tratados

y decisiones sobre disputas que involucran problemas de constitucionalidad.

5.1 Ampliación del número de jueces y de su término

Para fortalecer la independencia y la autoridad de la Corte Internacional, ya sea que se trate de un modelo supranacional o de las Naciones Unidas reformadas, se propone que la tenencia de los jueces sea de por vida. Se tomarían, sin embargo, las provisiones necesarias para que en caso de incompetencia, por opinión unánime de sus colegas, los jueces que hubieran cesado de cubrir los requisitos por los que fueron electos pudieran ser destituidos. Los jueces de la Corte Internacional no se elegirían por el voto concurrente del Consejo de Seguridad (o Ejecutivo) y de la Asamblea General (o Parlamento), sino por la Asamblea únicamente. La selección se haría de una lista proporcionada por las Cortes Supremas de cada país y por las asociaciones de juristas nacionales e internacionales.

Una medida conexas a la anterior es la del incremento en el número de jueces de la Corte, que debería adecuarse no sólo al aumento general de Miembros en la Organización sino a las realidades políticas de la sociedad internacional permitiendo la participación activa y constante de los nuevos Miembros y de los países pequeños y pobres (75).

También se ha sugerido la posibilidad de adop-

75) Esta proposición se hizo concretamente cuando se consideró el aumento en el número de miembros del ECOSOC y del Consejo de Seguridad, pero se juzgó impertinente hacerlo extensivo a la Corte Internacional de Justicia. La Asamblea General posteriormente reinició el estudio de la Corte, enfatizando sus procedimientos internos, tales como la reducción de las formalidades para llevar casos a la Corte y establecer límites en cuanto al tiempo en que estos pueden presentarse y ser decididos.

tar un patrón específico de distribución por grupos geográficos. Es decir, para que cada región geográfica inviablemente esté representada en la Corte como sucede en el Consejo Económico y Social.

5.2 Sistema de Cortes de Apelación

La posición adoptada por los propugnadores del Gobierno Mundial es que debería existir, nuevamente a semejanza del patrón nacional, un sistema de Cortes que permitieran, empezando por un Tribunal inferior, el acceso a Cortes inmediatas superiores hasta llegar a la Corte Internacional (o suprema).

La ventaja que se obtendría es que con este método de apelación los Estados no tendrían excusa para no utilizar a la Corte puesto que con este mecanismo se reafirmaría la imparcialidad de la misma.

Apoyándose en el modelo de la Corte actual algunos Miembros de las Naciones Unidas han propuesto que esta se reforme para dar cabida, por otra parte, al establecimiento de Cortes Regionales, las cuales operarían en la misma relación de subordinación como la que se sigue para los organismos regionales con respecto al Consejo de Seguridad, pero en este caso supervisadas por la Corte Internacional de Justicia. La incorporación al Estatuto del concepto de Corte Regional, entonces, reflejaría mejor la variedad de prácticas y tradiciones jurídicas y culturales del mundo (76).

Otra variante se encuentra en que las Cámaras a que hacen referencia los Artículos 26 y 29 del Estatuto se establezcan en forma permanente para encargarse de asuntos especiales, tales como comercio internacional y relaciones financieras, derecho del mar, derecho del espacio ultraterrestre, etc.

76) Documento A/AC.182/L.2 p. 61

5.3 Competencia sobre individuos

Basándose en que son los individuos y no los Estados los que cometen los actos criminales y los que violan, por tanto, las leyes, se ha propuesto la ampliación de la jurisdicción de la Corte para que los individuos queden comprendidos en ella. Esto es, que la Corte Internacional pudiera sancionar a los individuos cuyos actos atentaran contra el resto de la humanidad; pero que a su vez, las personas que fueran objeto de agravios por parte de uno o varios Estados pudieran traer su causa ante la Corte.

Esta clase de sugerencias está íntimamente ligada con todas aquellas que pretenden subdividir la competencia de la Corte Internacional de Justicia según el carácter particular de los casos que conoce. Así, podría crearse una Corte Internacional Penal que se encargaría de asuntos criminales tales como secuestro y terrorismo internacionales (77) o un "Tribunal Mundial de la Equidad" que entendería de "todos los asuntos cuya naturaleza no fuera exclusivamente legal, pero que cuando pusieran en peligro la paz mundial tuviera la capacidad de proveer mecanismos obligatorios adecuados para solucionarlos" (78)

5.4 Extensión de las leyes que puede aplicar

Estas consideraciones nos llevan directamente a analizar la causa real que impide el funcionamiento efectivo de la Corte Internacional de Justicia.

77) Blouin T. Michael, Prepared Remarks Delivered Before the National Convention of the Campaign for UN Reform, St. Louis, Montana, June 10, 1977 reproducido en US Congress, Congressional Record June 15, 1977 pp. E3785-3787.

78) Cfr. Clark G., op cit., pp. XXXIV - XXXV!

Como se recordará la competencia de la Corte Internacional de Justicia quedó severamente limitada con la inclusión de la cláusula facultativa de la jurisdicción obligatoria de la Corte (Artículo 36) en su Estatuto, a más de otras serias omisiones que se hicieron con respecto a su función dentro del propio sistema de las N.U. Es por eso que ahora se busca extender su competencia tanto a nivel contencioso como para sus funciones de interpretación y de dar opiniones consultivas.

Es premisa esencial de todas las propuestas hasta ahora consideradas que la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia quede establecida de manera ineludible (sin reservas) e incondicional para todos los Estados sin excepción. Ello presupone, entonces, que todas las controversias de orden jurídico le sean remitidas automáticamente. Debiéndose, además, anexar al Estatuto de la Corte una disposición complementaria del Artículo 36 para que en la jurisdicción de la Corte se incluya - cualquier disputa que requiera el uso de los mecanismos aceptados para la Solución Pacífica de Controversias y que por mandato de las N.U. le sometan uno ó más Estados, cuando se considere que amenaza a la paz y a la seguridad internacionales.

La Corte Internacional también deberá tener poder para solucionar cualquier conflicto de tipo legal que ocurra dentro de la Organización de las Naciones Unidas. En conexión con este punto se ha señalado la utilidad que resultaría si las organizaciones internacionales (como en entidades legales) pudieran invocar la jurisdicción de la Corte (79) y por lo tanto en forma conjunta y previo acuerdo con el Estado con el que surja cualquier conflicto, someter a la Corte los aspectos legales de la disputa que mutuamente les concerniera. Esta sería una enmienda que podría efectuarse con que sólo se le agregaran al Artículo 34 del Estatuto las palabras iniciales de " y las Naciones Unidas " para que su párrafo 1 leyera : " Sólo los Estados y las Naciones Unidas podrán ser partes en casos ante la Corte... "

Con respecto a las opiniones consultivas de la Corte, en primer lugar, debe hacerse una aclaración de las disposiciones correspondientes que facultan a las Naciones Unidas y a las agencias especializadas para solicitar las mencionadas opiniones consultivas. Esto es, analizar a fondo la relación de subordinación de las segundas con respecto a la Asamblea General, la cual debe dar su previo consentimiento.

En segundo lugar, si se mantiene el requisito citado, entonces, la autorización de la Asamblea General debe ampliarse para incluir a las organizaciones regionales, al Secretario General y a los Estados individuales (80).

5.5 Facultades de Interpretación

La corriente general favorece la ampliación de las facultades de interpretación de la Corte Internacional de Justicia con relación a todo tratado y acuerdo internacional y no únicamente a los que expresamente las mencionen; o sea, por incluir en todos los tratados una disposición por medio de la cual se reconozca la jurisdicción de la Corte para solucionar cualquier disputa en cuanto a su aplicación e interpretación.

Obviamente, esta proposición no podrá ser implementada mientras los Estados no acepten la obligatoriedad de la Corte en los demás asuntos de carácter legal. (81).

6. La Secretaría de las Naciones Unidas

A pesar de las reiteradas críticas de los países desarrollados contra el funcionamiento y la eficacia de la Secretaría de las Naciones Unidas relativamente se han ofrecido pocas propuestas para solucionar sus deficiencias. La idea que parece prevalecer, salvo contadas excepciones, es que los males de la burocracia internacional, como los de toda burocracia, son inevitables.

Otro problema lo constituye la desmedida ingerencia que los Estados tienen sobre los funcionarios "internacionales" de las N.U. (que en última instancia fue

80) Cfr. US Congress, The Question of Charter Review, 1975.

81) Por supuesto, algunos autores han tratado de restrin-

ron nombrados por ellos mismos) y la exorbitante partida del presupuesto regular de la Organización que se destina a gastos de personal. No obstante, los críticos de la ONU no han adelantado propuestas al respecto puesto que ningún Estado está dispuesto a renunciar a la posibilidad de "colocar a su hombre" en la Secretaría de la Organización y porque "no es recomendable que las N.U. de salienten a los probables candidatos con la perspectiva de una reducción salarial".

6.1 Cambio en la Dirección

Naturalmente ha sucedido todo lo contrario con el cargo del Secretario General, quien se ha visto, en ocasiones con extremada dureza, envuelto en los enfrentamientos políticos protagonizados tanto por los bloques como por los mundos en que la sociedad internacional se ha dividido.

Primero se le acusaba de "tomar partido" para favorecer a alguno de los bloques ideológicos que dominaban las relaciones internacionales en los cincuenta; luego, de adoptar atribuciones demasiado amplias que contravenían abiertamente lo estipulado en la Carta y, finalmente, se le reprocha su falta de sensibilidad para los problemas que más preocupan a los países en desarrollo (tal vez porque el actual Secretario General, al igual que dos de sus tres predecesores, proviene de un país desarrollado).

Los Secretarios Generales han cambiado, y sin embargo, las críticas que se les han hecho han sido posibles porque todas son el producto de las condiciones políticas imperantes en el momento en que fueron enunciadas, de las obscuras disposiciones de la Carta referentes a sus funciones específicas y de los mandatos imprecisos por medio de los cuales la Organización les ha pedido que actúen en determinados casos.

gir la competencia de la Corte limitándola a sus meras funciones de interpretación. Cfr. Williams, E.J. op cit p. 13

Para acallar a los críticos y facilitar la labor de la Organización, se han sugerido ciertos cambios en la Dirección administrativa de las N.U. Nótese que todos ellos se pronuncian a favor de una forma plural de dirección, en la que la realidad política del mundo actual se refleje con mayor precisión.

a) Troika

La más célebre de todas ellas fue estruendosamente presentada por el Primer Ministro de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en agosto de 1961 porque, según el Sr. Krushev quien la formuló personalmente, " el Secretario General había abusado de sus poderes al contravenir las indicaciones precisas que le había dado el Consejo de Seguridad (82)". La propuesta en sí consistía en sustituir al Secretario General por un cuerpo de tres miembros cada uno de los cuales representaría al bloque comunista, al mundo occidental y a los países no alineados, respectivamente.

Por mucho tiempo la idea permaneció ignorada hasta que recientemente se le ha resuscitado con pequeñas variaciones en los detalles únicamente.

b) Gabinete

Paralelamente, en la misma época, la idea de que el Secretario General tuviera a su disposición un grupo permanente de funcionarios que le brindaran su consejo y apoyo en las diversas tareas que tenía a su cargo fueron cobrando forma.

82) El Secretario General Dag Hammarskjold, en opinión de los soviéticos altero la frágil situación creada por la guerra civil en el Congo al rehusarse a tratar con la facción encabezada por Patricio Lumumba. Cfr. Clau de, I. op cit., p 121 y Gordenker Leon The UN Secretary General and the Maintenance of Peace, Columbia University Press, 1967, p. 49.

A grandes rasgos, se trataba de que los "Secretarios Adjuntos" funcionaran como un Gabinete estatal, representando, naturalmente, la diversidad de regiones e ideologías políticas y económicas que caracterizan al mundo de hoy.

Esta propuesta no llegó a implementarse del todo porque, a pesar de que el 30 de diciembre de 1961 el Secretario General anunció que había seleccionado un Gabinete de ocho miembros (tres del mundo occidental, dos del comunista y tres representantes de países neutrales) este nunca llegó a funcionar como tal (83).

c) Sistema Colegiado

Aún antes de que se nombrara al primer Secretario General de las Naciones Unidas, el apoyo que varias personalidades habían recibido (sobretodo por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad) había hecho pensar en la posibilidad, y por lo tanto en la ventaja política, que se obtendría si el Secretariado adoptara una forma Colegiada.

Se volvió a insistir en el mismo tema durante las reuniones del Comité de Expertos que la Asamblea General estableció en 1959 dentro de sus esfuerzos generales por revisar las actividades y la organización de la Secretaría; sin embargo, no hubo ningún avance y el puesto del Secretario General se dejó intacto. Hubo, no obstante, cambios a nivel de jefe departamental al crearse una nueva categoría : la de Subsecretario(84).

83) Cfr. Moore Raymond, The UN Reconsidered, University of South Carolina, 1963, p. 13

84) En el mismo Comité de Expertos la India, Gana y Egipto se inclinaban por la creación de tres nuevos puestos : Secretarios Generales Sdjunto. Cfr. Gordenker, L. op cit, p. 93.

Además de las proposiciones para democratizar el cargo del Secretario General se han presentado otras de menor importancia, aunque relacionadas con las mencionadas con anterioridad, ya sea para ampliar o restringir los requisitos que deberían regir su selección, el tiempo que podría durar su mandato (sobre el que la Carta - de las N.U. no hace referencia alguna) y sobre sus posibilidades de reelección.

Por ejemplo, como una medida razonable que podría propiciar la mayor participación de los diferentes grupos representados en la ONU se podría limitar a un periodo único de cuatro años la tenencia de cada Secretario General (85).

Finalmente, como se señaló cuando se reseñaron las propuestas para reformar el sistema de votación en el Consejo de Seguridad, persiste la intención de que el Secretario General de las N.U. sea electo solamente por la Asamblea General sin tener que contar para ello con la previa recomendación del Consejo de Seguridad, como lo es tipula la presente Carta.

6.2 Financiamiento de la Organización

En varias ocasiones los Secretarios Generales al presentar los proyectos de presupuesto de la Organización han señalado la gravedad de la situación financiera en que se encuentran las N.U. expresando, en algunas de ellas, su preocupación por lo que ha parecido la inminente crisis de la ONU por razones de tipo económico.

Este panorama ha cobrado visos de emergencia por circunstancias muy diversas, pero todas ellas han sido el resultado de la renuencia de los Miembros para cumplir puntualmente con sus obligaciones.

El caso más notorio se suscitó porque algunos Estados Miembros que se oponían al envío de fuerzas de interposición (Operaciones de Mantenimiento de la Paz) consecuentemente se negaron a pagar la parte que de los gastos que su establecimiento y sostenimiento originaban, les correspondía.

85) Cfr. Atlantic Council, Summary of Conclusions.

En 1960, por ejemplo, cuando la Unión Soviética se negó a participar en la "Operación de las Naciones Unidas para el Congo" la gravedad de la situación llegó a tal punto que las N.U. se vieron en la urgente necesidad de buscar paliativos inmediatos para prevenir la quiebra financiera de la Organización. La venta de bonos de la ONU en algunos de los países Miembros se presentó como la más adecuada pero pronto se puso de manifiesto su carácter de excepcional al no solucionar, obviamente, el problema de fondo,

En épocas menos catastróficas la Organización, sin embargo, año con año (a pesar de que su Presupuesto se distribuye en forma bienal) tiene que confrontar los problemas que el incumplimiento en el pago de cuotas de los Estados en mora, así como la falta de precisión en cuanto a la cantidad y al tiempo en que las contribuciones voluntarias se harán, le ocasionan.

Por tales razones se ha llegado a la conclusión de que a menos que las Naciones Unidas tengan su propia fuente de ingresos para sufragar sus cada vez crecientes gastos, su autoridad no podrá ser real. (86)

a) Poder Impositivo

La primera alternativa, que se compara en antigüedad con la propia Organización, está en que las N.U. instituyan un sistema impositivo, de igual forma que un gobierno federal lo hace : gravando y recolectando impuestos (87).

86) Cfr. Pinder, John, op cit., p. 13

87) Cfr. Grifalconi, J. What Kind of Revision, American Federation of World Citizens, 1955, p.4

Al Profesor Clark le ha correspondido una vez más, el mérito de haber detallado la forma en que la Organización podría recaudar sus impuestos. Según el susodicho Plan a cada Miembro se le asignaría previamente una parte específica del total de los impuestos que las N.U. deberían recabar en un plazo determinado. El Estado, que habría incorporado en sus leyes nacionales este impuesto, además tendría a su cargo la tarea administrativa de recolectarlos y entregarlos a la Oficina local de la Organización establecida en su territorio.

Naturalmente, habría un límite para la cantidad que podría recaudarse : la determinación de lo que le correspondería a cada país siempre se haría conforme a su contribución al producto mundial bruto estimado anualmente. También, habría un límite para establecer el monto de las deducciones de los contribuyentes individuales, el cual se estimaría de acuerdo con el promedio per cápita de las 10 naciones con el producto nacional per cápita - más bajo (88).

Por otra parte, se corre, no obstante, el riesgo de que al basar el sistema impositivo de las Naciones Unidas en las contribuciones de unos cuantos países ricos (en el caso de que la distribución de impuestos tenga como criterio determinante la riqueza potencial de los países) de que la Organización quede irremediablemente dependiente de unos cuantos de sus Miembros (89).

88) Cfr. Clark, G., op cit., pp. XXXVIII - XXIX

89) Cfr. Deutsh W. K., op cit., p. 176.

b) Cobro de Servicios

Las proposiciones más recientes tienden a vincular la obtención de ingresos extras por parte de la Organización con fuentes privadas de financiamiento. Una primera idea tiene que ver con el establecimiento de mecanismos voluntarios de contribuciones, como lo sería la creación de Fondos de las Naciones Unidas en cada Estado Miembro a los cuales tanto individuos como corporaciones podrían hacer sus aportaciones (90).

En segundo término, las N.U. podrían "cobrar" por los servicios que prestan a los Estados Miembros, a instituciones dentro de los mismos, o a empresas transnacionales ó podrían establecer un cargo adicional (representado en porcentajes) para que del producto que se generara del uso y explotación de, por ejemplo, el lecho submarino y/o del uso comercial del espacio ultraterrestre (comunicaciones) le correspondiera una parte determinada.

Esta proposición evidentemente resulta en detrimento de los países en desarrollo a quienes las Naciones Unidas brindan la mayoría de sus servicios. El cobro de impuestos destinados a las N.U., resulta igualmente improbable puesto que ningún país estaría dispuesto a permitir que la Organización cobrara impuestos a sus nacionales. Finalmente, no queda claro cual sería el sistema de cuotas regulares que se seguiría, y por lo tanto el monto total con el que los países tendrían que contribuir después de hechas todas las sumas.

No podemos dejar de señalar que el problema financiero, desde la perspectiva que se le enfoque, converge en ciertos puntos relevantes dentro de los cuales destaca

90) Cfr. US Congress, The Question of Charter Review, 1975.

la cuestión de la autoridad de la Asamblea General, que algunos Miembros aún ponen en duda, para fijar el presupuesto de la Organización; los límites que el presupuesto debe tener puesto que de ello depende que se facilite o se obstaculice la participación de los Estados pequeños y finalmente la coordinación de las Naciones Unidas con las demás partes del sistema, en especial en lo que se refiere a la aprobación y control de los presupuestos y programas de las agencias especializadas.

El problema financiero de la Organización, aunque menos espectacular que otros, es quizá más complejo que muchos de los que ahora acaparan la atención mundial. No obstante, la Asamblea General, aunque sin llegar a extremos como los que implican que la solución del problema está en aceptar una forma de representación ligada al monto de las contribuciones de cada país, ha reconocido la gravedad de este hecho y recientemente reiniciado su consideración y el estudio de métodos alternos para resolverlo, optando, en términos generales, por caminos muy diferentes a los analizados hasta ahora.

En efecto, sin que se puedan considerar como medidas exhaustivas, la Asamblea General durante la celebración de su XXXI periodo de sesiones decidió pedirle a su Comité sobre Contribuciones que: a) en su próxima distribución de cuotas el mínimo con el que un Miembro puede contribuir a los gastos de la Organización se reduzca a no menos de 0.01% del total para los países en desarrollo más seriamente afectados por los últimos sucesos internacionales en la esfera económica, y b) que lleve a cabo una revisión de los mecanismos para perfeccionar la equidad y la justicia en la escala de contribuciones de las N.U. (91).

91) Documento A/32/11 Resolución 31/95 del 14 de diciembre de 1976. Las sugerencias del Quinto Comité de la Asamblea General sobre este tema pueden resumirse de la siguiente manera :

1. que el porcentaje total del presupuesto sufragado por los países en desarrollo no se aumente,
2. que se reconsideren las obligaciones financieras

Es comunmente aceptado que las Naciones Unidas no son responsables de la situación internacional imperante, pero que, en cambio, podrían indudablemente coadyuvar a mejorarla; y aunque en esa dirección se han pronunciado las propuestas seleccionadas en el presente estudio, no todas, sin embargo, han tenido como meta los mismos objetivos ni escogido los mismos métodos. Así, por la descripción anterior dichas propuestas se pueden catalogar en tres grupos diferentes. Por un lado está aquellas que proponen cambios substanciales dentro de la Organización pero procurando mantener sus características fundamentales, (levantar el requisito del voto concurrente de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad en casos de solución pacífica de controversias).

En segundo lugar, están las que pretenden alterar drásticamente la estructura de la Organización para encaminarla por la senda de la supranacionalidad (Parlamento Mundial, Policía Internacional, etc.) Otras, finalmente, se han conformado con cambios de tipo técnico que conservarían prácticamente intacta a la actual Organización (Aumen

especiales de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad,

3. que en el caso de los países en desarrollo exportadores de materias primas se tome en cuenta la reducción en los precios de las mismas y el incremento en los de las importaciones, cuando se evalúe su capacidad de pago,

4. la consideración de la capacidad de pago de un país no debe basarse solamente en el ingreso nacional, sino también en el bienestar general y en las condiciones sociales,

5. la fórmula del ingreso per cápita debería aplicarse a todo Estado en general,

6. nuevas escalas deberán desarrollarse anualmente,

7. la determinación de la capacidad de pago de un Miembro debería tomar en cuenta su grado de desarrollo,

8. debería, asimismo, darse consideración a los efectos causados por ocupaciones territoriales por tropas extranjeras,

9. al distribuirse las cuotas deberían tenerse en cuenta los gastos militares de cada Miembro, y

10. debería emprenderse un estudio para determinar en -

to en el número de miembros del Consejo de Seguridad, distribución geográfica de los jueces de la Corte Internacional de Justicia, etc.).

Esta diversidad de opiniones, por otra parte, puede crear la impresión de que la reorganización de las N.U. es un hecho incierto y poco probable dado que la gran mayoría de las proposiciones se contradicen entre sí (eliminación del veto- ampliación del veto). No es oscuro repetir una vez más que la ONU sólo es lo que sus Miembros quieren que sea; en este sentido, las propuestas presentadas o por presentarse tienen, si se les enmarca dentro del contexto político actual, la inigualable función de ofrecer alternativas para que los propios Estados Miembros partiendo de ellas elaboren la proposición final que servirá para fundamentar a las nuevas Naciones Unidas.

Dichas propuestas, sin embargo, si se consideran -y elaboran- independientemente de la situación político-económica que determina las relaciones entre los Miembros de la Organización únicamente proporcionarían la especulación sobre los deseos irrealizables de los autores.

El estudio de las propuestas para reformar a la Organización de las N.U. (muchas de las cuales, obviamente no pueden llevarse a la práctica en las condiciones presentes) tiene, de igual forma, la ventaja de resaltar primeramente, los problemas que agobian e impiden el funcionamiento eficaz de la Organización, pero lo que es más importante, en segundo lugar, son el reflejo fiel de la postura y de las concepciones de los Miembros de las Naciones Unidas sobre lo que la Organización es y puede ser y sobre los cambios que estarían dispuestos a aceptar para reformar su actual estructura.

que medida cuotas más elevadas reducirían las cuotas voluntarias y la ayuda al desarrollo. Documento A/32/11.

Por tal motivo, al analizar las posibilidades de la Organización deberá tenerse presente que :

1. el problema del veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, señalado por todas las propuestas sin excepción como el problema central de las N.U., no podrá ser solucionado sin la anuencia de las grandes potencias, las cuales, como es natural, se oponen obstinadamente a cualquier intento de reforma, y

2. que las áreas en las cuales la Organización no podrá posponer por tiempo indefinido su consideración ya sea por la presión de los países en desarrollo ó por la insistencia de los miembros desarrollados, incluyen :

a) la especificación inequívoca de la competencia de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, donde los países industrializados ven una alarmante separación entre decisión (que ha escapado a su control) y ejecución,

b) la reevaluación de los procedimientos de votación en los principales órganos de la Organización, y

c) la adopción de mecanismos alternos que faculten a las Naciones Unidas para responder a las necesidades de los países extremadamente pobres.

IV. PROPUESTAS PARA ENMENDAR DISPOSICIONES DE LA CARTA

Los elementos subordinados que en forma individual han llevado a demandar cambios específicos en la Organización no han permitido la consideración comprensiva de la reforma de la Carta. Esto no significa, sin embargo, que no se hayan hecho propuestas concretas para modificar partes determinadas de dicho Tratado.

Esto es, más que a propuestas generales se ha dado preferencia al análisis de las cuestiones directamente relacionadas con el texto de la Carta y a las implicaciones que pudieran derivarse si el propio procedimiento para reformarla se alterara. Este tema adquiere especial importancia porque, en última instancia, podría convertirse en el mecanismo por medio del cual se enmendaran y revisarían no la presente Carta, sino los subsiguientes documentos constitutivos de los organismos internacionales, incluidas las Naciones Unidas.

La vigencia de los principios y propósitos fundamentales de la ONU no es cuestionada por ninguno de sus Miembros porque son las normas básicas sobre las que se ha cimentado la sociedad internacional y de las que, por lo tanto, depende su supervivencia. Por tal causa, atentar contra los frágiles ligamentos que les dan cohesión inevitablemente resultaría en la destrucción del sistema actual. Pero esos mismos principios, a la vez, conviven con una compleja trama de relaciones interestatales cuya característica principal es precisamente el cambio continuo.

Los intentos por explicar, modificar o resolver esta dualidad han traído como consecuencia la frustración y la confusión que caracterizan la cuestión de la reforma de la Carta de las Naciones Unidas. Para unos, evidentemente domina la fragilidad de las relaciones internacionales reflejada en las N.U. contra la que no se deben ni pueden atentar cambios; para otros, como vimos en las -

páginas que preceden, la Organización no puede permanecer a la cabeza de fuerzas dinámicas mientras mantenga un patrón estático,

No obstante, como ninguna de estas posiciones puede desligarse totalmente una de otra, en las páginas siguientes exploraremos las propuestas que contemplan la posibilidad de efectuar cambios superficiales que satisfagan las demandas de reforma dentro de las N.U. y en especial en su Carta, pero que no alteren ni la esencia ni el esquema originales de la Organización.

Estas propuestas representan dos facetas tendientes, la una a aclarar las disposiciones menos problemáticas de la Carta; y la otra, a evaluar diversos métodos de reforma antes de enmendar la Carta.

1. Corrección de Deficiencias de Técnica Jurídica

El objetivo central, partiendo siempre de la noción de la vigencia de la presente Carta, es definir los conceptos que fueron redactados en forma imprecisa o que se prestan a confusión por tener dos ó más acepciones y que, en palabras del Representante de una de las grandes potencias (1) se limiten a " disposiciones específicas de la Carta.... para aclarar provisiones que hubieran perdido relevancia, es decir, que sean obsoletas ". En verdad, varias de las estipulaciones de la Carta por la forma particular en que fueron redactadas, a la luz del progreso en las concepciones jurídicas y en las relaciones políticas, han perdido significación.

La estrategia común es la de elaborar listas en las que se ennumeran tanto los conceptos "oscuros" de la Carta como su definición correspondiente. Así, habría que aclarar que se entiende, por ejemplo, por derechos humanos y libertades fundamentales, paz y seguridad, amante de la

1) Documento A/9739 p. 7

paz, quebrantamiento de la paz y acto de agresión, etc.

Siguiendo con la idea de las listas, otros proponen señalar específicamente cuales son las facultades de cada uno de los órganos de la Organización a pesar de que el problema precisamente está en trazar líneas de demarcación entre lo que es de la competencia exclusiva de uno y de otro.

Más realista es la proposición de establecer - una jerarquía entre los órganos, organismos y agencias especializadas de las N.U. con el objeto de reforzar la capacidad de la Organización en la consecución de sus fines. El caso que más ha atraído la atención de los Estados Unidos de la Organización, ha sido el del Comité De Estado Mayor de que habla el Artículo 47 de la Carta.

Tal vez la propia evolución histórica le ha restado importancia, pero mientras se mantengan en la Carta provisiones que le confieran funciones concretas permanece, asimismo, la posibilidad de que el Comité de Estado Mayor eventualmente las asuma de pleno derecho. Por tal razón, sería deseable se definiera su papel y el sitio que dentro de la estructura de la Organización le corresponde.

En el mencionado Artículo 47 se indica que :
" se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares..." y a pesar de que el Comité queda bajo la autoridad del Consejo de Seguridad (para la dirección de la estrategia de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo y para el establecimiento de subcomités regionales) debe entenderse que este, conforme a la interpretación literal de dicho Artículo, no es el responsable directo de su establecimiento.

Esta situación, que tiene cierta analogía con la relación entre el ECOSOC y la Asamblea General, difiere en que el Comité de Estado Mayor no es un órgano principal, pero tampoco es un órgano subsidiario en el sentido-

en que la Carta entiende estos dos conceptos (2); de donde se desprende que, sin reformar la Carta, la Organización debería emprender un estudio detallado que llevara a la ordenación de las caóticas relaciones entre sus múltiples partes (organismos auxiliares, regionales, especializados, etc.) facilitando así la labor de cada uno de ellos en particular y de las Naciones Unidas en general.

2. Eliminación de Artículos Obsoletos.

De la pretención de corregir conceptos imprecisos se ha pasado, consecuentemente, a la consideración de Artículos inoperantes (3). Las propuestas iniciales en este sentido se limitaban a reformar o eliminar solamente unos cuantos Artículos de la Carta, pero a medida que el tiempo pasa, cada vez se incluyen más disposiciones.

Las razones que fundamentan este tipo de proposiciones comprenden, además de las que hacen referencia directa a las proviciones de la Carta que han sido superadas por el desarrollo histórico, las que consideran ciertas disposiciones como "letra muerta" y cuya desaparición de la Carta, por lo tanto, no la afectarían.

En principio, el acuerdo general se centra en los Artículos 53, 106 y 107 de la Carta, independientemente de que en las propuestas individuales se haga mención de otros Artículos.

De hecho, el Artículo 53 es el caso típico de la disposición superada por los acontecimientos históricos. En su parte operativa dicho Artículo establece que "no se aplicaran medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales salvo -

2) Cfr. Kelsen H., op cit., p. 139

3) Una de las formas propuestas para emprender la reforma de la Carta supone un método de análisis que podría hacerse ya sea por Artículos, por Capítulos, por Órganos, según su estructura general o reformando sus Propósitos y Principios únicamente.

que contra Estados Enemigos... " (4). El uso en particular del término Estados Enemigos es el que ha causado todo el problema porque, por una parte, los supuestos Estados Enemigos sin excepción ahora son miembros de pleno derecho de las Naciones Unidas.

Por la otra, a pesar de que ni las potencias ni los restantes Miembros de la Organización consideran aún en vigor la norma permisiva del mencionado Artículo, ni la establecida en el Artículo 107 por medio de la cual - " Ninguna de las disposiciones de esta Carta invalidará o impedirá cualquier acción ejercida o autorizada como resultado de la segunda guerra mundial con respecto a un Estado Enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta durante la citada guerra, por los gobiernos responsables de dicha acción", en ambos casos la frase "Estados Enemigos" entra en conflicto directo con las demás disposiciones de la Carta, en especial las contenidas en el Capítulo de Propósitos y Principios.

En efecto, al mantener en la Carta las disposiciones de los Artículos 53 y 107 se crea una situación contradictoria en la que a la vez que la Organización se desliga de toda responsabilidad para que algunos Estados Miembros actúen en contra de otros Miembros de las Naciones Unidas, exige de todos los Miembros por igual un comportamiento caracterizado por la abstinencia de recurrir a la amenaza o uso de la fuerza en sus relaciones internacionales (Artículo 2 (4)).

En fin, la crítica fundamental es que el interés histórico que estas disposiciones pudieran tener no justifica su permanencia en el citado Tratado, antes bien, constituye prueba irrefutable de lo distinta que la Organización de 1945 es de las Naciones Unidas actuales y de la inevitabilidad de que la Carta tiene que reformarse.

4) Cfr. Rintelen, E.W., op cit, p. 365.

Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se niegan rotundamente a descartar esta referencia de la Carta porque consideran que además de ser un hecho histórico que no se puede eludir, su presencia continua en el citado documento es una constancia más de la determinación de las N.U. para mantener la paz mundial y prevenir nuevos actos de agresión.

Las grandes potencias se oponen, por idénticas razones y porque consideran que siguen estando en vigor, a modificar o destituir las disposiciones del Artículo 106 de la Carta que conjuntamente con el 107 forma el Capítulo sobre Acuerdos Transitorios sobre Seguridad. El hecho de que las disposiciones del Artículo 106 estén aún en vigor es controvertible. Atendiendo a las medidas especificadas en él, es obvio que su carácter de temporal no estaba concebido para durar más de 30 años. Aún en la Conferencia de San Francisco se reconoció que la duración del periodo interino y de las funciones encomendadas a las Partes en la Declaración de Moscú y Francia "pronto serían letra muerta" (5).

El caso del Artículo 106 es único. Al respecto conviene señalar algunas de sus características. Primero, el mecanismo transitorio de consulta entre las grandes potencias previsto en él nunca se ha implementado, luego entonces, el Artículo 106 efectivamente es letra muerta.

Segundo, el término de "acuerdo transitorio" no debe entenderse como relacionado con la entrada en vigor de la Carta o de alguna de sus disposiciones en particular (6); sino que únicamente operaría mientras se llevara a cabo lo estipulado en el Artículo 43 de la Carta, a saber, la conclusión de los convenios especiales para poner a disposición del Consejo de Seguridad fuerzas armadas.

5) Cfr. US Congress, Hearings p. 137-138.

6) La práctica común con respecto a la aplicación provisional de los Tratados o parte de ellos se encuentra recopilada en el Artículo 25 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, sin embargo, la

Tercero, más aún, aunque las Partes en la Declaración de Moscú y Francia se identifican, esto es, son los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, el Artículo 106 no hace referencia alguna de este vínculo, de donde se reafirma que, en sentido formal, las acciones - previstas en el mencionado Artículo quedan fuera del marco jurídico de las Naciones Unidas, no obstante que se estipula la colaboración con la Organización.

La manera como se ha pretendido solucionar este tipo de problemas creados por la no aplicación del Artículo 106 de la Carta, es excluyéndolo de la misma. Sin embargo, la propia disposición que dió lugar al Artículo 106 se encuentra en idéntica situación. La no aplicación de las disposiciones comprendidas entre los Artículos 43 a 47 de la Carta, relativas a las cuestiones militares y al empleo de las fuerzas puestas a disposición del Consejo de Seguridad, ha ocasionado la misma preocupación, las mismas críticas y los mismos calificativos empleados al analizar el Artículo 106. En este caso particular, no obstante, la eliminación de los mencionados Artículos (y para algunos de los Artículos 48, 49 y 50 que también se catalogan como letra muerta) no es tan fácil puesto que en ellos está contenido el sistema de seguridad colectiva de los Miembros de las Naciones Unidas.

Su exclusión de la Carta tampoco es factible - porque no basta la simple enmienda del multicitado Tratado, sino que requiere de su completa revisión.

disposición que aquí se considera es independiente de esta norma. Cfr. Elias O.T. The Modern Law of Treaties Oceana, 1974, p. 37.

Otros muchos Artículos de la Carta pueden considerarse letra muerta, susceptibles de eliminación y como razón suficiente para reformar la Carta (7). Entre estos los que con más frecuencia se mencionan incluyen :

- a) el Artículo 19 sobre el pago de cuotas de los Miembros de la Organización y las sanciones aplicables a los Estados en mora, el cual no se ha utilizado ni una sola vez en la vida de las N.U. a pesar de que varios Estados Miembros se han encontrado en esa situación en repetidas oportunidades,
- b) el requisito del Artículo 23 para que los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad se elijan conforme a su contribución al mantenimiento de la paz , el cual ha perdido importancia en comparación con el de la distribución geográfica equitativa,
- c) el Artículo 26 por medio del cual el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor elaboraría planes para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos,
- d) el Artículo 28(2) que estipula la celebración de reuniones periodicas del Consejo de Seguridad en las que cada uno de sus miembros se haga representar por un miembro de su gobierno no a nivel ministerial (8),
- e) la remisión automática por parte del Consejo de Seguridad a la Corte Internacional de Jus

-
- 7) Se ha estimado que los cambios de "puntuación " (como un autor ha denominado a este procedimiento) en el texto de la Carta de las N.U. abarcan 24 Artículos o partes de ellos que se han modificado ya sea por falta de aplicación o porque se han vuelto obsoletos. Cfr. Wilcox F., op cit., p. 469.
 - 8) "Es de lamentarse que ningun Estado Miembro, grande o pequeño, haya dado pasos decisivos para demandar el cumplimiento del Artículo 28" Lie, T., op cit., p.431.

ticia de todas las controversias de orden jurídico conforme lo establece el Artículo 36' (3),

- f) el uso de los acuerdos u organismos regionales para aplicar medidas coercitivas, previa autorización del Consejo de Seguridad (Artículo 53),
- g) el Artículo 65 que faculta al Consejo Económico y Social para suministrar información al Consejo de Seguridad y dárle la ayuda que este le solicite, y
- h) el Artículo 77(c) que preveía la posibilidad de que algún territorio voluntariamente se colocara bajo el régimen fiduciario.

Como problema teórico prevalece, sin embargo, la cuestión de si por la simple razón de que una disposición no se aplica, debe necesariamente procederse con su eliminación a través de la reforma del Tratado en que se halle contenida, porque se infiere, en consecuencia, que ya no se aplicara.

En otras palabras, ¿desaparece el carácter obligatorio de una disposición con el solo hecho de no aplicarla?, ¿su no aplicación es razón suficiente que por sí sola justifica la enmienda del Tratado o de la Carta de las Naciones Unidas ?

Como problema práctico, se puede cuestionar si las imperfecciones técnicas de la Carta tienen realmente que ver con el éxito o fracaso de las Naciones Unidas. ¿Bastaría una nueva redacción del texto de la Carta para aumentar la autoridad de la Organización?, ¿es posible iniciar el proceso de reforma de la Carta por cuestiones técnicas sin involucrar consideraciones sobre problemas fundamentales; cuál es la frontera entre forma y substancia?. En fin, ¿qué tan importante, en esta etapa de la historia de las Naciones Unidas, es la exactitud gramatical de la Carta? (9).

9) Cfr. Wilcox F., Proposals for Changes in the UN: Brookings Institution, 1955, p. 469.

3. Anexión de Protocolos.

Cuando la reforma de la Carta se basa únicamente en la consideración de lo dispuesto en los Artículos 108 y 109, es evidente que la posibilidad existe, más esto no quiere decir que sea realista. Por el contrario, la posición adoptada por cada uno de los Miembros de la Organización y las relaciones que entre ellos se han desarrollado, día con día, alejan tal posibilidad de toda implementación práctica. Al menos, este es el argumento sustentado por los propugnadores no de la enmienda de la Carta, sino de su procedimiento de reforma.

Según su razonamiento principal, no es necesario atenerse a lo estipulado en la propia Carta para reformarla, pueden seguirse otros métodos que, aunque no están contemplados en ella, tampoco están expresamente prohibidos.

El método a seguir, en consecuencia, es el de la elaboración de un Protocolo especial en el que se especifiquen las reformas a la Carta de las Naciones Unidas y que podría anexarse al documento original.

En realidad, este método fue ensayado con considerable éxito desde el punto de vista legal por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1967, cuando, después de arduas negociaciones en Washington y Punta del Este, Uruguay, las enmiendas a la Carta de Bogotá fueron adoptadas por la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en la capital argentina.

El Protocolo de Buenos Aires (10) no constituye una nueva Carta, sino que reforma la suscrita en 1948. Es to es, la Carta de la OEA quedó constituida por los Artículos de la Carta de Bogotá que no fueron eliminados o modificados y por los Artículos que figuraban en el mencionado Protocolo, de donde resulto un documento único : la Carta reformada conforme a lo previsto en el Protocolo.

10) Entró en vigor el 27 de febrero de 1970 (Artículo XXVI del Protocolo).

El carácter innovador del Protocolo de Buenos Aires radica en que pudo llevarse a cabo a pesar de que en la Carta de la O.E.A. original no se preveía esta alternativa. En efecto, en los Artículos relativos a la ratificación y vigencia de la Carta de Bogotá únicamente se estipulaba que las reformas " sólo podrían ser adoptadas en una Asamblea General convocada para tal objeto" (11), pero no se hacía mención alguna de la forma en que dichas enmiendas se adoptarían.

Señalando la analogía que existe con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas (Artículos 108 y 109) los favorecedores de esta alternativa proponen una "solución tipo OEA" para enmendar la Carta de la ONU. Ciertamente, existen algunas semejanzas, más los dos casos no son idénticos y, por lo tanto, la aplicación de esta solución a las N.U. debe examinarse conforme a sus propios méritos (12). La diferencia más evidente, claro está, es que en la Organización de los Estados Americanos no hay Miembros que tengan derechos (veto) especiales como los de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

-
- 11) El Artículo 147 de la Carta de la O.E.A. reformada ha incorporado esta misma disposición, así como la relativa a la entrada en vigor de las reformas (Artículo 145) que tendrán efecto para los Estados que las ratifiquen " cuando los dos tercios de los Estados signatarios hayan depositado sus ratificaciones". En cuanto a los Estados restantes, "entrarán en vigor en el orden en que depositen sus ratificaciones " Cfr. Davis Eugene H., Wilson Larman C, et al. *Latin American Foreign Policies : An Analysis*. Johns Hopkins University, 1975, p. 70 y sigs.
- 12) Otro documento constitutivo de una organización internacional que se ha enmendado por medio de un Protocolo especial fue el Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, el cual se adoptó en la Conferencia de Estados Signatarios de 1929 y que entró en vigor el 1º de febrero de 1936. Cfr. Zacklin, op cit, p. 98

Aunque en la Organización de las Naciones Unidas el éxito de la O.E.A. para poner al día su Carta Constitutiva ha sido citado en reiteradas ocasiones (13) hasta ahora no se le ha dado seria consideración a la posibilidad de adoptar un Protocolo en el que se incorporen las enmiendas a la Carta de la ONU.

4. Tipos de Conferencia de Revisión.

¿ Es el Artículo 109 de la Carta de aplicación única, para una sola vez ? (14). Con base en las discusiones del Comité Técnico de la Conferencia de San Francisco que consideró las diversas fórmulas sobre procedimientos de reforma que se podrían adoptar para enmendar la Carta de las Naciones Unidas y por la forma en que el propio Artículo 109 quedó finalmente redactado, cabe hacer notar que el citado Artículo no fija una fecha específica para la celebración de la Conferencia de Revisión; esto es, "no la hace obligatoria para una fecha determinada" (15) pero tampoco señala que podrá celebrarse más de una; antes bien, el Artículo 109 siempre se refiere a "una Conferencia General", " la Conferencia" y "tal Conferencia". Situación que ha favorecido a los que se inclinan por pensar que sólo podrá haber una Conferencia de Revisión.

La imposibilidad de pronunciarse con absoluta certeza sobre esta cuestión ya sea en sentido negativo o positivo, ha permitido que algunos Estados Miembros de la ONU, pero especialmente los estudiosos de la materia, propongan métodos auxiliares que podrían utilizarse en lugar de la citada Conferencia General de Revisión. El motivo principal es que el tiempo "razonable" para su celebración (X Reunión Anual de la Asamblea General) se cum-

13) Documento A/31/33 p.20

14) Cfr. Schwelb Egon, The Amending Procedure of Constitutions of International Organizations, BYIL, 1954 p.77

15) Cfr. US Congress, Hearings.... p. 142-143.

plió hace más de 20 años. La idea, también, es darle mayor flexibilidad al mecanismo de la reforma de la Carta al permitir sucesivas Conferencias de revisión en las que, en última instancia, pueda eludirse el obstáculo que el veto de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad presenta para su enmienda formal.

4.1 Conferencia Ad Hoc.

La variante en este caso está en que, aunque se mantiene la noción de una conferencia de todos los Miembros de las Naciones Unidas, esta sería una Conferencia Ad Hoc convocada y coordinada por la Asamblea General (evidentemente sin la participación del Consejo de Seguridad como lo prevé el Artículo 109 para convocar la Conferencia General de Revisión) a semejanza de las recientes reuniones internacionales que se han ocupado de temas específicos tales como población (Budapest 1974), alimentos (Roma 1974) o Ciencia y Tecnología (que se celebrará en Argentina en 1979).

El concepto de una Conferencia Ad Hoc para revisar la Carta (o al menos para considerar las propuestas al respecto) plantea dos cuestiones importantes, a saber : su "legalidad" conforme a lo estipulado en los Artículos pertinentes a la reforma de la Carta y la competencia de la Asamblea General para convocar una Conferencia que tenga como fin la revisión del citado tratado.

Con respecto al primer punto, surgen varias interrogantes para las que no hay respuestas fáciles. Por ejemplo, suponiendo que la Asamblea General se decida a convocar una Conferencia como la que aquí se contempla ¿qué sucede con las disposiciones del Artículo 109?. La respuesta más obvia es que tendrían que enmendarse según lo dispuesto en el Artículo 108 de la Carta.

Empero, recuérdese que estas propuestas se han hecho con el fin primordial de no alterar la estructura ni los contenidos fundamentales de la presente Carta; luego entonces, debe inferirse que esta Conferencia Ad Hoc tendría que celebrarse en forma independiente del procedimiento señalado en el Artículo 109.

En otras palabras, los patrocinadores de esta proposición están sugiriendo celebrar una Conferencia para revisar la Carta sin tomar en cuenta : a) el método establecido en dicho documento para la Convocación de la Conferencia General de Revisión y b) que el incumplimiento de las disposiciones del Artículo 109 para tal convocación no se debe tanto al mecanismo previsto en ellas como a la falta de voluntad por parte de los Estados Miembros para observarlas; es decir, para revisar la Carta.

Esta propuesta no presta, de igual forma, la debida atención a la consideración de los problemas relativos a la competencia de la Asamblea General para convocar dicha Conferencia. Dentro de las funciones y poderes de este órgano (Artículos 10 a 17) no hay ninguna disposición que le confiera la facultad expresa de convocar Conferencias Internacionales (16) como sucede con el -- ECOSOC (Artículo 62); no obstante, la Asamblea General ha convertido esta práctica en un precedente difícil de cuestionar y que viene a confirmar la teoría de las facultades implícitas de la Organización de la que más adelante hablaremos con mayor detalle.

Es más, aún aceptando que la Asamblea General esté facultada para convocar conferencias multilaterales, estas no podrán consagrarse al estudio de cualquier tema indiscriminadamente, no al menos el de la revisión de la Carta. La Asamblea General no puede ni teórica ni realista mente considerar la reforma de la Carta puesto que hay una disposición concreta de la Carta que establece su actuación conjunta con el Consejo de Seguridad para "celebrar una - Conferencia General de los Miembros de las N.U. con el propósito de revisar esta Carta ".

16) " Las funciones de la Asamblea General se pueden des-

4.2 Sesión Extraordinaria de la Asamblea General.

En cambio, como la Asamblea General si puede reunirse "cada vez que las circunstancias lo exijan, en sesiones extraordinarias" (Artículo 20) y de hecho en siete ocasiones distintas se han llevado a cabo sesiones dedicadas a la consideración de problemas apremiantes (Palestina 1947-1948, Túnez 1961, Situación Financiera de la Organización 1963, Sudáfrica Occidental) o específicos (Operaciones de Mantenimiento de la Paz 1967, Nuevo Orden Económico Internacional 1974 y el Desarrollo y la Cooperación Económica Internacionales 1975).

Con respecto a la reforma de la Carta se ha pensado que esta podría ser la solución, porque dadas las características de las últimas sesiones extraordinarias, los Miembros de la Organización en una sesión especial dedicada al análisis de las propuestas para revisar la Carta podrían, no adoptar decisiones, sino llegar a un acuerdo sobre las áreas en que enmiendas o la reforma de la Carta fueran factibles y posteriormente, siguiendo lo estipulado por los Artículos correspondientes del documento constitutivo de las N.U., adoptar las reformas o modificaciones así acordadas (17).

-
- cribir en sentido amplio como de deliberación, de administración, de elección, para aprobar presupuestos e iniciar enmiendas" US Congress, Hearings...p.64-65.
- 17) Conforme a otra propuesta se ha sugerido que cuando se trate de enmiendas que "desde el punto de vista técnico sean fáciles de adoptar, no hay necesidad de convocar la Conferencia General de Revisión, sino que la Asamblea General en su sesión anual podría discutir las y adoptar una decisión en caso de que las circunstancias así lo ameritaran" Cfr. Giraud, E. op cit , p. 379.

Las ventajas que se obtendrían con este método comprenden : a) que la Asamblea General destinaría toda una sesión al estudio de esta cuestión sin distraer su atención de los múltiples problemas que año con año con figuran su agenda regular, b) que los Miembros de la Organización se verían inducidos a pronunciarse en definitiva sobre este tema, c) que no se condenaría de antemano al fracaso a la Conferencia General de Revisión puesto que esta sesión extraordinaria sería el foro de discusión y la Conferencia solamente ratificaría las enmiendas sobre las que la mayoría de los Miembros hubiera expresado su conformidad(18) y d) que el grave problema de la reforma de la Carta se resolvería de una manera imaginativa y eficaz.

Los argumentos tradicionales que se han enunciado para convocar o no una Conferencia internacional que tenga como objeto revisar la Carta de las Naciones Unidas se han renovado durante la discusión de los mecanismos que estamos tratando puesto que las posiciones de los Estados Miembros al respecto persisten. Así, los que se pronuncian a favor de tal convocación señalan que :

1. una conferencia para revisar la Carta sería una excelente oportunidad para evaluar los logros de las Naciones Unidas y reestablecer la confianza pública en la Organización, Y
2. tal conferencia podría ser utilizada para redactar los cambios que fueran necesarios - para poner al día la Carta,

18) Cabe hacer notar que no todos coinciden en que la reunión extraordinaria deba ser seguida necesariamente por la Conferencia de Revisión. Por el contrario, para muchos este es un instrumento alternativo y no complementario de la susodicha Conferencia.

Los que se oponen a celebrar una Conferencia de Revisión observan que :

1. una conferencia con la finalidad de alterar la Carta sólo serviría para efectos propagandísticos, y
2. que más que una fuerza que los uniera, sería un factor divisorio entre los Miembros de la Organización, (19).

En fin, dentro de este supuesto podría cuestionarse nuevamente la competencia de la Asamblea General para reunirse en una sesión extraordinaria con el único propósito de reformar su Carta. Asimismo, se reiteran los argumentos de que en este como en otros casos, "cambios estructurales en las Naciones Unidas no resolverán las diferencias básicas que dividen al mundo de hoy".

19) Cfr. Wilcox F., Proposals... p. 465.

CAPITULO IV

METODOS ALTERNOS PARA LA REFORMA DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS.

Una de las razones fundamentales para no revisar la Carta es la de que esta es un documento flexible que ha demostrado su capacidad para adaptarse y enfrentar nuevas e inesperadas situaciones. Pero además, existe otra serie de argumentos que se oponen a la reforma formal de la Carta no porque crean que la Carta no deba modificarse, sino porque consideran que otras muchas alterativas se han tenido y siguen teniendo para emprender cambios importantes en dicho Tratado.

El interés de esta cuestión está, por tal motivo, en el aspecto conceptual que presenta; entre la distinción de lo que constituye enmienda formal e informal.

Conforme a la teoría, la enmienda formal de un tratado se puede llevar a cabo por medio de : a) los términos contenidos en las cláusulas expresas del tratado, b) en base a un nuevo acuerdo, y c) de conformidad con las reglas del Derecho Internacional Consuetudinario.

La informal, en cambio, supone : a) la práctica de las Partes en su interpretación, y b) la aplicación de modificaciones "de facto" al documento original (1).

Sin embargo, diferenciar entre la "legalidad" y efectividad de ambos procedimientos se dificulta sobremanera por el uso y abuso que estos conceptos han sufrido

1) Cfr. Zacklin R., op cit, p. 7

do al tratar de precisar la importancia final de cada uno de ellos. Este hecho se complica aún más en virtud de la incertidumbre que existe con respecto a las reglas que se pueden aplicar en la revisión de los tratados, en especial cuando se trata de la revisión informal.

Las críticas en contra de la mencionada enmienda informal están fundamentadas por teorías que se especializan en refutar su "legalidad". Una de estas teorías es la llamada "noción del acto contrario" que se opone a la revisión informal porque "un acto legal puede ser modificado únicamente por el mismo proceso por el que fue formulado inicialmente" (2).

Otra rechaza el concepto del "acuerdo inter se" por el que "algunas de las Partes Contratantes de un documento original pueden modificar ciertas partes del mismo, aún cuando las demás Partes no las acepten como reformadas", en favor del principio de la integridad de los Tratados por medio del cual "un Estado, que ha expresado su consentimiento para quedar obligado por un tratado y en consecuencia es parte en él, no puede escoger que provisiones obedecerá y cuales no, a menos que haya interpuesto reservas escritas conforme a la práctica establecida" (3).

En fin, ni la cláusula *rebus sic stantibus* ni la falta de causa ni ningún otro argumento puede, por consiguiente ser sacado de los supuestos de los fundadores de la Carta y ser presentado contra la validez y el carácter jurídico, siempre obligatorio para todos los Estados Miembros, de la Carta en su totalidad y efectuar modificaciones (formales o informales) de dicho Tratado sin el consentimiento expreso de los Miembros de la Organización (4).

2) Ibidem p. 10

3) Documento A/AC.182/L.2 p. 17

4) Cfr. Rintelén E.W., op cit, p. 349.

No obstante, la revisión informal de un tratado no puede ser catalogada como "ilegal" puesto que es la práctica internacional aceptada. Debe señalarse, sin embargo, que sus efectos posteriores no pueden, por ningún motivo, identificarse con los de la revisión formal puesto que, aunque sean el resultado de una decisión general y reglamentaria de las Partes en el Tratado, siempre dejan intacto el texto original, el cual, naturalmente, podrá ser aplicado tal como fue previsto al principio, independientemente de la forma como se aplique en el presente (5).

Prevalece, indudablemente, la idea de que la Carta de las Naciones Unidas ha sido reformada informalmente desde el momento mismo en que inició sus funciones. Para tal efecto, la Carta, como cualquier tratado internacional, ha utilizado los diversos mecanismos que se ofrecen para los casos de enmienda informal y que incluyen :

1. la no implementación o aplicación de ciertas disposiciones; esto es, de las disposiciones que han quedado como "letra muerta".
2. las disposiciones que se han aplicado sin tener en cuenta otras provisiones con las que se relacionan.
3. la interpretación de sus Artículos por las Partes en el Tratado (y en el caso de las Naciones Unidas por los órganos de la Organización).
4. la celebración de tratados complementarios,
5. la creación de organismos y agencias especiales.

El resultado tangible es que la Carta de las N.U. efectivamente se ha reformado, aunque no todas las reformas hechas de manera informal ostentan el mismo gra

5) Cfr. Giraud E., op cit., pp. 393 y 372.

do y la misma importancia, ni afectado en igual forma al funcionamiento de la Organización. Sin embargo, antes de de tallar las reformas más significativas, permítasenos unas palabras sobre la validez del método informal.

A este respecto se presentan dos temas en concreto. El primero se relaciona con la naturaleza de las disposiciones que han sido enmendadas informalmente. Esto es, sea cual sea el instrumento de enmienda informal que se siga, tiene que atenderse, en última instancia, al carácter específico de la norma a modificarse. Por ejemplo, en el caso de las provisiones que se consideran como letra muerta, unas ("Estados Enemigos") no trastornan el funcionamiento general de la Organización; pero otras, como las relacionadas con la transferencia de fuerzas armadas para uso del Consejo de Seguridad, evidentemente afectan una de las funciones esenciales de las Naciones Unidas.

Otro es el problema de las interpretaciones y de las normas implícitas que quedan comprendidas dentro del "espíritu de la Carta" donde no hay un criterio pre-establecido para determinar si, por la operación de una enmienda informal de este tipo, la Carta ha sido "realmente" modificada. En todos los casos, sin embargo, permanece la obligatoriedad jurídica de la norma original.

El segundo se refiere al nexo que existe entre las normas reformadas conforme al método informal y las normas (que son la fuente de las que emanan las primeras) que permanecen en el tratado como fueron escritas originalmente, cuando ambas están en vigencia. Por una parte, si bien se puede arguir que la reforma informal sólo sirve para facilitar el desarrollo de las funciones previstas en el tratado cuando este se mantiene inalterable pero susceptible de aplicación en cualquier momento, también se puede aceptar, por la otra, que dicho tratado ha sido, sin lugar a dudas, reformado.

Este último argumento ha sido, en especial, sustentado por los Estados que, ante la imposibilidad real

de que la Carta se reforme formalmente, creen que la revisión de facto puede representar, en ciertas circunstancias, el único medio disponible por el que se asegure la vigencia de la Carta o se evite el fracaso de la Organización (6).

Ajenos a toda consideración teórica, los órganos y los Estados Miembros de las N.U. han modificado la Carta en virtud no sólo de los mecanismos ya señalados, sino principalmente de nuevos métodos adoptados en situaciones muy variadas y que son característicos de las Naciones Unidas únicamente. Entre estos últimos se destacan : las resoluciones de la Asamblea General, las Opiniones Consultivas de la Corte Internacional de Justicia y la creación de organismos especiales.

I. LA IMPORTANCIA DE RESOLUCIONES ESPECIFICAS COMO MEDIOS PARA INTRODUCIR REFORMAS A LA CARTA Y AL FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZA - CION.

En otra parte de este trabajo hicimos referencia del debate que en torno a la validez jurídica de las resoluciones de las Naciones Unidas se lleva a cabo(7). Aquí, en consecuencia, tomaremos el otro lado de la moneda para analizar el valor de las resoluciones de la ONU como métodos para efectuar cambios en la Carta de las N.U.

Existe una clara distinción entre los diferentes tipos de resoluciones que vienen ya sea a complementar una disposición de la Carta, a regularla específicamente o a interpretar o definir algunos de sus preceptos. Sin embargo, esta distinción es totalmente independiente del contenido particular de la resolución, esto es, del

6) Cfr. Giraud, E., op cit., p. 394

7) Vid supra pp. 17 y sigs.

mérito o acierto con que sus disposiciones se reflejen en ella y de su importancia política o moral dentro de la coyuntura internacional imperante.

Asimismo, una resolución puede adoptar diversas modalidades puesto que esta puede ser una declaración de principios o propósitos, un programa de acción o la "aceptación oficial" de algún otro documento internacional (tratado o convención).

La pregunta inevitable es, entonces, ¿ puede una resolución efectivamente "enmendar" la Carta de las Naciones Unidas ?; y en caso afirmativo, ¿ en qué forma puede hacerlo, bajo qué supuestos ?.

Sea cual sea el tipo específico de una resolución (atendiendo a su obligatoriedad jurídica) en principio se podría pensar que todas las resoluciones que lógicamente se derivan de las disposiciones de la Carta, están en posibilidad de reformarla. No obstante, aunque se acepte que una resolución amplie conceptos, aclare ideas, interprete artículos o defina términos, no se puede asegurar en sentido estricto que la Carta haya sido modificada no sólo porque su texto original permanece igual, sino porque no todas las supuestas reformas modifican la esencia de su contenido o intención.

Se puede, de alguna manera, concurrir en que - las resoluciones de las Naciones Unidas cumplen una utilísima función aclaratoria de las estipulaciones de la Carta que sirve de guía para que los Estados Miembros tengan un cuerpo común de normas, entendidas en idéntico sentido, que los dirija en sus relaciones internacionales pero que, recuérdese, no los obliga (como los obligan los Artículos de la Carta) a comportarse de acuerdo con ellos.

Esto es, surge la cuestión de que si al esclarecer un concepto parte de un tratado, este, por ese simple hecho, ha sido modificado. La mayoría de los pensadores coinciden en afirmar que las resoluciones de las N.U. no enmiendan (en sentido formal del término) la Carta en particular, pero que el funcionamiento de la Organización

si se altera y aún la concepción general con que se aprecia la Carta, cambia. Este, por ende, es su valor.

Se podrían citar numerosos ejemplos de resoluciones de las Naciones Unidas que han "modificado" la Carta, sin embargo, existen ciertas resoluciones que con el paso del tiempo y por su importancia excepcional se han venido considerando como los prototipos en lo que se refiere a la enmienda del citado Tratado.

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros tipos de Declaraciones.

Con cualquier resolución que adopte la forma de una Declaración (8) se presenta el tema relativo a su validez como instrumento capaz de efectuar cambios en la Carta. Desde que se presentó por primera vez, con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948(9), esta cuestión ha recibido diversas interpretaciones. Primeramente, se han expresado opiniones (10) en el sentido de que dicha Declaración

8) " La Declaración surgió como un instrumento intermedio entre la convención obligatoria y los voeux, los cuales expresaban una esperanza y un deseo de la Conferencia (de La Haya) o bien solicitaban cierta conducta de los Estados a manera de verdaderas recomendaciones. Su propósito era enunciar ciertos principios generales - como expresión formal de una entidad, esto es, la Conferencia y no los países participantes considerados individualmente. No son creadoras de derecho, sino que - tienen carácter reconocitivo y declaratorio de normas consuetudinarias o principios generales de derecho".

Cfr. Castañeda, J., op cit., pp. 170-173.

9) Resolución 217(III) de la Asamblea General,

10) Cfr. Castañeda J., op cit, p. 201.

es la interpretación de los Artículos 55 y 56 de la Carta, ya que en ella se formularon los principios y derechos que los Estados Miembros consideran como pertenecientes al problema del respeto de los derechos humanos.

Más sin embargo, inmediatamente, se cuestiona si los Estados Miembros, por intermedio de la Asamblea General, pueden hacer interpretaciones auténticas de la Carta. Las dos posiciones posibles se han presentado. Por un lado, se dice que "ningún órgano de las N.U. está autorizado para emitir por vía general, esto es mediante pronunciamientos generales y abstractos, interpretaciones auténticas de la Carta"(11).

Por el otro, se asegura que, por el contrario, son precisamente los órganos de las Naciones Unidas los que tienen la facultad exclusiva de interpretar la Carta.

Además de la función interpretativa de las Declaraciones, otras ideas se han esbozado en lo que se refiere a la forma en que la Declaración Universal de los Derechos Humanos ha modificado al multicitado Tratado. Así, se considera que con la mencionada Declaración la Asamblea General le dió significación a una de las disposiciones de la Carta al definir los derechos humanos, cuyo respeto se buscaba; o que, como el preámbulo y otras provisiones de la Carta sobre derechos humanos han quedado articulados en un documento separado han pasado, por lo tanto, a complementar a la primera. Aún algunos, por último, han llegado a sostener que la Declaración sobre Derechos Humanos no modifica la Carta sino que sólo cumple con una de sus disposiciones. Es decir, que con la mera aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Estados Miembros están, de hecho, fomentando su respeto y observancia como lo estipula la Carta.

11) Ibidem.

Lo mismo puede decirse de la "Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial" (12) que la Asamblea General aprobó por unanimidad en 1963 y que condena la discriminación racial como una violación de los derechos humanos y como un obstáculo a las relaciones amistosas de los Estados. Esta Declaración, por consiguiente, viene a complementar (definir o interpretar) el propósito principal de las N.U. de desarrollar y estimular " el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión " (13).

En ambos casos, posteriormente, se concluyeron los Convenios correspondientes (14) sobre sus respectivas materias dándose, en parte, una solución bastante aceptable al problema de la responsabilidad de los Estados y a su obligación de cumplir con los preceptos de la Carta sobre derechos humanos y discriminación racial (15). No obstante, no se solucionó la cuestión de si una resolución declaratoria reforma la Carta.

12) Resolución 1904 (XVIII) del 20 de noviembre de 1963.

13) Artículos 1 p.1, 55(c) y 76(c) de la Carta.

14) En diciembre de 1966 la Asamblea General aprobó (Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966) y abrió a la firma el Convenio sobre Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Opcional y el Convenio sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cfr. Goodrich L., The United Nations in a Changing World, Columbia University Press, 1974, p. 1969. El primer Convenio entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y el segundo el 3 de enero de 1976.

Los países que hayan ratificado el Convenio sobre Derechos Civiles y Políticos asumen la responsabilidad de proteger por ley a sus habitantes de trato cruel, inhumano o degradante. Reconocen el derecho de cada ser humano a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la privacidad de la persona. El Convenio prohíbe la esclavitud, garantiza el derecho a un juicio justo y protege a la persona contra un arresto o detención arbitrarios. Reconocen, asimismo, la libertad de pensamiento,

En los dos casos, además, la situación es similar porque tanto la Declaración de Derechos Humanos co-

ciencia y religión, la libertad de opinión y expresión, derecho a reunirse en forma pacífica y de emigración y la libertad de asociación.

El país que ratifique el Convenio sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales acepta la responsabilidad de promover mejores condiciones de vida para su pueblo, y reconoce el derecho de cada quien para gozar de un trabajo, de remuneración justa, de seguridad social, de niveles de vida y libertad sin hambre, con educación y salud. El Convenio asegura el derecho a formar o unirse a sindicatos.

En general los Convenios recogen los derechos enmarcados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, e incluyen algunos no comprendidos en ella tales como el derecho de todos los pueblos a la autodeterminación y al uso libre y completo de su riqueza y recursos naturales.

Para velar el cumplimiento del Convenio sobre Derechos Civiles y Políticos se estableció el Comité de Derechos Humanos compuesto por 18 personas que actúan en forma individual y cuyas funciones son las de investigación y consideración de las comunicaciones que le presente ya sea un Estado Parte en contra de otro Estado Parte de la Convención que en su opinión no esté cumpliendo con las obligaciones contraídas o (de conformidad con el Protocolo Opcional) personas individuales que se consideren víctimas de una violación cometida por un Estado Parte del Protocolo (La persona previamente deberá haber agotado los recursos domésticos del país).

Para velar el cumplimiento del Convenio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados Partes entregarán reportes periódicos al Consejo Económico y Social sobre las medidas que hayan adoptado y los progresos que hayan alcanzado.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Resolución 2106 A(XX) del 21 de diciembre de 1965), que entró en vigor el 4 de ene-

mo la de la Eliminación de todas las Formas de Discriminación racial se derivan de una disposición expresa y concreta de la Carta. Sin embargo, esto no es siempre así; antes bien, puede darse el caso de que la disposición que sirve de base a una declaración este indicada únicamente en forma implícita en la Carta o, mas aún, no esté siquiera mencionada en ella.

Esto es lo que sucede con la "Declaración sobre el otorgamiento de la Independencia a los Territorios y Pueblos Coloniales" adoptada el 14 de diciembre de 1960 (16) y la "Declaración sobre los Principios que Deben regir las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados". La primera no sólo reafirma los principios de la Carta referentes a los derechos humanos, sino que también incluye en derecho a la autodeterminación; noción que no está incorporada en el marco conceptual de la Carta como tal. A pesar de que en dicho Tratado, ciertamente, se habla de la obligación de la Organización y de los Estados Miembros que tengan bajo su responsabilidad pueblos en esta-

ro de 1969, reafirma los principios contenidos en la Declaración de 1963. Conforme a su Artículo 8 se creó un Comité para la Discriminación Racial integrado por 18 Expertos elegidos por las Partes Contratantes pero que actúan a título personal. Cfr. Robertson, op cit, pp. 280-281. Actualmente 99 Estados son Partes de la Convención.

15) Otro es el problema de la obligatoriedad de las Declaraciones. La posición dominante en este aspecto sostiene que las declaraciones no son obligatorias ya que la obligación de los Miembros de las N.U. tiene su base en la Carta. Dichas declaraciones no hacen sino llenar el contenido de una norma jurídica de la Carta.

¿Pero qué no al llenar el contenido de una norma, esta se modifica?. Cfr. Castañeda J., op cit, p. 237.

16) Resolución 1514 (XV) del 14 de diciembre de 1960, adoptada por 89 votos a favor, ninguno en contra y nueve abstenciones.

do colonial de "asegurar, con el debido respeto de la cultura de los pueblos respectivos, su adelanto político, económico, social y educativo, el justo tratamiento de dichos pueblos y su protección contra todo abuso" (17), no se infiere automáticamente que la concesión de la independencia sea un derecho inherente de las colonias y territorios no autónomos. Si puede, por el contrario, considerarse que, dentro del espíritu de la Carta, esta era la intención de los Gobiernos que se reunieron en San Francisco, como puede constatarse por la amplia evidencia histórica.

Más esto tampoco significa que la Carta se haya reformado puesto que el derecho a la autodeterminación no se incluyó en su texto.

Las normas contenidas en la Declaración sobre los Principios que deben regir las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados se pueden dividir en dos clases : las que reafirman los principios de la Carta (Solución Pacífica de Controversias) y las que hacen referencia a nuevos conceptos aceptados internacionalmente pero no incorporados en la Carta de las Naciones Unidas (No Intervención).

En estos últimos se ha querido ver una prueba irrefutable de la alteración de la Carta puesto que en este caso el mencionado Tratado "se ha reformado para abarcar nuevos principios que la evolución histórica ha resalado como necesarios"; pero en ellos, de igual forma, se ha visto la prueba irrefutable de que las declaraciones de la Asamblea General no modifican la Carta puesto que "no es posible cambiar algo que nunca ha sido". Es decir, no se puede reformar un concepto de la Carta que nunca se incluyó en ella.

17) Artículo 73 de la Carta.

Resumiendo, las declaraciones de la Asamblea General :

1. contrariamente a la norma superior de la que derivan (la Carta de las Naciones Unidas), no son obligatorias, Luego entonces, ¿ cómo puede una norma inferior modificar a la superior de la que emana ? (18).
2. no modifican, por lo tanto, en sentido estricto, formal a la Carta,
3. pueden, no obstante, ser consideradas, sin que por ello adquieran una característica de finida, como interpretaciones de la Carta, ya sea que definan o complementen algunas de sus disposiciones.
4. son la expresión última del acuerdo sobre el que la mayoría de los Miembros de las Naciones Unidas han llegado para entender una posición determinada de la Carta.

2. La Definición de Agresión.

La palabra Agresión únicamente aparece en los Artículos 1 p.1 y 39 de la Carta (así como en el Título del Capítulo VII) más sin embargo la prevención de todo acto de agresión es la base sobre la que se ha cimentado el sistema de seguridad colectiva de las N.U. y sobre el que descansa el propósito fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales.

18) Constantemente se ha recurrido a la comparación que se dice existe entre una Constitución nacional y su relación con las leyes reglamentarias de sus diversos Artículos (que evidentemente no modifican a la primera) y la Carta de la ONU y sus declaraciones y resoluciones interpretativas y complementarias. Este, sin embargo, solamente es un auxilio didáctico puesto que no hay razones suficientemente valederas para justificar la comparación entre el orden interno y el internacional.

El término de Agresión, utilizado desde la época de la Sociedad de Naciones (conflictos italo-etiope y ruso-finlandés), al principio se identificaba con el uso de la fuerza armada, llegándose inclusive a considerar que cuando el recurso a la guerra como instrumento de política nacional quedó prohibido (Pacto de Paris de 1928), los actos de agresión lo habían sido de igual forma.

Con el paso del tiempo, se comprobó lo erróneo de esta posición y pronto se iniciaron serios intentos - para definir lo que constituía una agresión. Estos esfuerzos se emprendieron tanto a nivel regional (6^a Conferencia Panamericana de La Habana, 1928) como internacional, siendo hasta 1933 que se tuvo la primera aproximación de lo que sería la definición de la agresión.

Efectivamente, incorporada en fecha posterior en el Acta relativa a la Definición del Agresor de la - Conferencia del Desarme, la única proposición formulada a la fecha, por la Unión Soviética, estipulaba que :

" Agresor sería cualquier Estado que cometiera prima facie cualquiera de las siguientes acciones :

1. declaración de guerra a otro Estado,
2. invasión de sus fuerzas armadas, con o sin declaración de guerra, del territorio de - otro Estado,
3. ataque por sus fuerzas aéreas o terrestres, con o sin declaración de guerra, al territorio, navíos y aeronaves de otro Estado, y
4. apoyo a fuerzas armadas en el territorio de otro Estado, o rehusarse, a pesar de la solitud del Estado invadido, a tomar las medidas necesarias en su propio territorio para suspender la asistencia y la protección de esas fuerzas ".

A lo más a lo que se pudo llegar en ese periodo fue a declarar que " cualquier guerra de agresión constituye un crimen contra la humanidad ": Estatuto del Tri

bunal Militar Internacional (resultante del Acuerdo de Londres del 8 de agosto de 1945).

Una vez creadas las Naciones Unidas, la necesidad de definir lo que se entendería por agresión, que la Carta como Documento Constitutivo obviamente no define, se acrecentó. A lo largo de la vida de la Organización, la Asamblea General estableció cuatro Comités especiales para la Definición de la Agresión -en periodos sucesivos que van de 1952 a 1967- a pesar de que la idea dominante era la de que "la definición de la Agresión era una tarea imposible" y de que el único proyecto de definición con el que se contaba era la propuesta soviética de 1933.

Por otra parte, había surgido una clara conciencia de que el concepto de agresión trascendía más allá del mero aspecto militar de esta cuestión. Sus connotaciones de carácter ideológico y económico, en opinión de muchos de los Miembros de la Organización, entre los que se contaba México, tendrían que tomarse en cuenta e incluirse en la definición final de la agresión; así como ciertas consideraciones de tipo subjetivo tales como la intención de las Partes y los derechos y obligaciones de las entidades que no hubieran sido reconocidas como Estados.

El último Comité para la Definición de la Agresión, compuesto por 35 Miembros, logró en 1974 elaborar, a pesar de todas las objeciones, un documento comprensivo que define la agresión (19) enfatizando los actos militares.

Con respecto a la definición de la agresión se plantean tres cuestiones concretamente. La primera es la relativa al hecho mismo de definir dicho concepto, la se-

-
- 19) " La Agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las N.U., tal como se enuncia en la presente definición". Resolución 3314 (XXIX) del 14 de diciembre de 1974. La definición

gunda es sobre el objetivo de tal definición y la tercera sobre su nexo con la Carta de la ONU.

La definición de la agresión constituía un reto que los Estados Miembros de la Organización no podían dejar de percibir no sólo por sus características políticas sino por la importancia jurídica que revestía; tanto así, que en varias ocasiones los propios Estados a pesar de su desaliento y preocupación por las complicaciones que a cada paso se presentaban y que, naturalmente, dificultaban la conclusión de tan magna y difícil empresa, no obstante, volvían sobre el tema.

La primera dificultad estaba en la diversidad de objetivos que se pretendían lograr con la definición de un concepto específico de la Carta. La idea inicial era que la Organización debería contar con un criterio normativo que le permitiera (especialmente al Consejo de Seguridad) determinar cuando un Estado realmente había cometido un acto de agresión. Entonces, el objetivo de la definición sería el de convertirse en un útil instrumento al servicio del Consejo de Seguridad en el mejor cumplimiento de sus funciones y no, al menos primordialmente, el de modificar la Carta.

Esto es, la misión del Consejo de Seguridad consiste en comprobar la existencia de un acto que sólo puede calificarse de agresión mediante algún criterio previo, el cual debe encontrarse en el Derecho Internacional. Una definición aprobada por la Asamblea General constituiría una guía útil para el Consejo de Seguridad (20).

aceptada comprende para su exposición, dos métodos :
1) la definición general y 2) la enumeración ni exhaustiva de los casos que hasta la fecha han sido característicos de los actos de agresión. La Definición de la Agresión consta de un Preámbulo y 8 Artículos.
20) Declaración del Representante de México ante el Comité Especial para la Cuestión de la Definición de la Agresión.

En otras palabras, la formulación jurídica de un concepto de la agresión favorece el mejor funcionamiento del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, representa un paso hacia la transformación en normas jurídicas de las metas políticas y pone de relieve la importancia de las N.U. como centro para la codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional.

La definición de la Agresión puede, además, servir de precedente para la definición de otros conceptos de la Carta, y aunque no puede por sí sola evitar las amenazas a la paz o el quebrantamiento de la paz, sí puede ayudar a la identificación legal de un agresor y proveer criterios objetivos para determinar que se ha cometido un acto de agresión.

La definición de la agresión también tiene serias desventajas puesto que restringe (sobre todo si se hace una limitada enumeración de acción que queden comprendidas bajo este rubro) los hechos que se pueden considerar como actos de agresión y reduce los poderes del Consejo de Seguridad para actuar en esas situaciones.

Sin embargo, sean cuales sean los resultados políticos que se obtengan con su implementación, lo que debe importar es su relación jurídica con la Carta de las N.U. En estricto sentido legal, la definición de la agresión es simplemente una recomendación de la Asamblea General hecha al Consejo de Seguridad. Es la definición común que para la mayoría de los Miembros de la Organización se presenta como la más aceptable para entender la noción de la agresión. Es una resolución de la Asamblea General que específicamente define un concepto de la Carta, más no la reforma.

En fin, en este punto cabría preguntarse si existe alguna distinción entre las resoluciones de la Asamblea General que incorporan declaraciones y las que definen conceptos. Básicamente, ambas son meras recomendaciones desprovistas de toda fuerza obligatoria. Las dos se derivan de provisiones estipuladas en la Carta y facilitan el trabajo de los órganos de la Organización al

precisar y crear un lenguaje común para los Miembros de las Naciones Unidas más, insistimos, no modifican el contenido esencial del mencionado Tratado (21).

3. Resolución Unión Pro Paz.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos amplió el alcance general de las disposiciones de la Carta sobre la materia, al interpretar -como lo hicieron las Declaraciones sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, sobre el Otorgamiento de la Independencia a los territorios y Pueblos Coloniales, y sobre los Principios que Deben Regir las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados, en sus respectivos campos- preceptos específicos contenidos en el texto o en el espíritu de la Carta de las N.U. La definición de la Agresión en concreto elaboró un criterio normativo sobre uno de los conceptos centrales de dicho Tratado. La Resolución "Unión Pro Paz" desencadenó el debate sobre el fundamento legal de las resoluciones de la Asamblea General para modificar (en el sentido más amplio del término) el multicitado documento.

El propósito expreso que llevó a la aprobación de la llamada Resolución Unión Pro Paz (22) era que por-----

- 21) Una propuesta surgida del movimiento general para re formar formalmente a la Carta, pretende seguir el procedimiento previsto en el Artículo 108 para anexar al texto de la Carta la Definición de la Agresión. Cfr. Wilcox, Proposals ..., p. 163.
- 22) El 20 de septiembre de 1950 la Delegación de los Estados Unidos presentó para la inclusión en la Agenda del V Periodo de Sesiones de la Asamblea General el tema intitulado "Acción Unificada para la Paz", que despues de sendas discusiones en el Primer Comité y en el pleno de la Asamblea General fue adoptado el 3 de nov. de 1950 por 52 votos a favor, cinco en contra (bloque socialista) y dos abstenciones (Argentina y la India) como la Resolución Unión Pro Paz (377(V)). En ella se establece que :

medio de ella "la Asamblea General llevaría a cabo de una manera más eficiente las importantes funciones que le había encomendado la Carta en el campo de la paz y la seguridad internacionales" ya que establecía nuevos procedimientos para que dicho órgano pudiera actuar cuando se presentaran quebrantamientos de la paz o actos de agresión y el Consejo de Seguridad no hubiese tomado ninguna decisión en tales asuntos. (23).

a) una Comisión para la Observación de la Paz compuesta por 14 miembros (cinco miembros permanentes) que observarían e informaría sobre la situación en cualquier área donde exista una tensión internacional, cuya continuación pudiera poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales".

b) Un Comité de Medidas Colectivas integrado por 14 miembros (México) "para estudiar y presentar un informe al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General sobre los métodos (incluyendo la forma en la que los Estados podrían presentar su asistencia para la consecución de las "recomendaciones" de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad) que pudieran ser usados para mantener y fortalecer la paz y la seguridad internacionales en concordancia con los Propósitos y Principios de la Carta, teniendo en cuenta la defensa colectiva y los acuerdos regionales (Artículos 51 y 52 de la Carta).

"La resolución Unión Pro Paz no sólo representa un mecanismo procesal para convocar una Asamblea de Emergencia ("La Asamblea General sólo podrá reunirse en sesiones especiales de emergencia en un plazo de 24 horas y podrá ... ser convocada por el Consejo de Seguridad por el voto de siete cualesquier miembros o por la mayoría de los Miembros de las N.U. : Resolución 377(V)), sino que es un elemento esencial para fundar la validez legal de las operaciones y fuerzas empleadas en funciones no coercitivas para el mantenimiento de la paz" Cfr. Catañeda, J. op cit. p. 113.

23) Documento A/1844 pp. 60-63.

Es decir, la resolución 337 (V) resuelve que - "si el Consejo de Seguridad, en virtud de la falta de unanimidad de los miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en los casos en que parezca haber un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General considerará el asunto inmediatamente con el propósito de hacer recomendaciones apropiadas a los Miembros para adoptar medidas colectivas incluyendo, en el caso de quebrantamiento de la paz y acto de agresión, el uso de la fuerza armada cuando fuera necesario, para mantener o reestablecer la paz y la seguridad internacionales".

Su propósito era, entonces, mejorar la maquinaria de las N.U. para la preservación de la paz a través de la acción colectiva representada por la Asamblea General en el caso de que el Consejo de Seguridad no cumpliera con sus obligaciones (24). Nótese que, sin embargo, esta acción conjunta sólo se emprendería cuando el Consejo de Seguridad hubiera cesado de cumplir sus funciones. La resolución Unión Pro Paz únicamente vendría a "corregir una deficiencia organizacional de las N.U." (25).

El apoyo mayoritario de los Miembros de la Organización se debía a que, en virtud de que la Carta le encomienda al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial para mantener la paz, pero, a la vez, le concedía a la Asamblea General el derecho de hacer recomendaciones en tales asuntos, la propuesta contenida en la Resolución 377 (V) no introducía "ningún elemento nuevo sino simplemente se proponía implementar los derechos residuales de la Asamblea General".

Su efecto jurídico, consecuentemente, se dejaba sentir en la ampliación de la esfera de competencia de los dos órganos (Asamblea General-Consejo de Seguridad) en forma diversa a la originalmente prevista en la Carta (26).

24) Cfr. Muzaffar, Jamr, "The Uniting for Peace Resolution" Washington, D.C., 1957 p. 13

25) Documento A/1844 pp. 60-63

26) Cfr. Castañeda J, op cit., p. 113.

Este punto nos conduce directamente a cuestionar la constitucionalidad de la citada resolución. En el momento de su adopción y aún ahora se arguye que la Resolución Unión Pro Paz " reelevaba al Consejo de Seguridad de su responsabilidad primordial conforme estaba estipulado en el Artículo 24 de la Carta y liquidaba el principio de la unanimidad de los miembros permanentes". El argumento de fondo, sin embargo, era el de que no se habían seguido los métodos constitucionales establecidos en la propia Carta.

En primer término la Carta no fue "modificada" conforme al procedimiento previsto en tal documento para su revisión. En segundo lugar, tampoco se siguieron los mecanismos contemplados para la simple enmienda y, finalmente, se transformó radicalmente la distribución de funciones que quedan dentro del área de competencia tanto de la Asamblea General como del Consejo de Seguridad.

En un análisis un poco más profundo salta a la vista que la adopción y las disposiciones de la Resolución Unión Pro Paz presentan ciertas irregularidades hablando desde un punto de vista estrictamente constitucionalista. A guisa de ejemplo, conviene señalar su relación con los Artículos involucrados de la Carta : Artículos 10, 11 p.1, 12 p.1, 14, 24 y 106 y todos los relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Capítulo VII).

El conflicto de la Resolución Unión Pro Paz con los Artículos 10 y 11 de la Carta es mínimo si se toma en cuenta que la Carta efectivamente le confiere a la Asamblea General la facultad general de "discutir cualquier asunto o cuestión dentro de los límites de esta Carta" y la particular de " discutir todas las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro o el Consejo de Seguridad o cualquier Estado no Miembro de la Organización" (Artículo 11 p.2). Esto no significa, sin embargo, que se acepte el argumento de que la Asamblea General, bajo el Artículo 11, podría hacer recomendaciones que involucraran

decisiones y acciones concretas. Es decir, el Artículo 11 especifica claramente que la Asamblea General no puede recomendar que acciones se deberán tomar (27).

El problema, entonces, está en que las disposiciones de la Carta limitan la actuación de la Asamblea General cuando el Consejo de Seguridad esté desempeñando - las funciones que le asigna la Carta (Artículo 12) y aunque la facultan para "recomendar medidas para el arreglo pacífico" de las situaciones que perjudiquen las relaciones amistosas de los Estados y violen los Propósitos y Principios de la Carta (artículo 14), los Miembros de las N.U. "confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales" (artículo 24), y, finalmente, mientras no se cumpla con las disposiciones del Artículo 43, a las Partes en la Declaración de Moscú y Francia son las únicas a las que se les pudiera conferir esta responsabilidad (Artículo 106); pero, la Resolución Unión Pro Paz, interpretando de una manera muy especial dichas disposiciones, establece que cuando el Consejo de Seguridad se encuentre paralizado, la responsabilidad de la Asamblea General para mantener la paz, entra en juego (28).

El punto más crítico, sin embargo, es en relación con los Artículos 39 a 48. La Resolución Unión Pro Paz establece que la Asamblea General podrá recomendar el uso de la fuerza en casos de quebrantamiento de la paz o acto de agresión; empero, para hacerlo tiene que determinar en que casos ha habido un quebrantamiento de la paz o acto de agresión. Estos poderes, en virtud del Artículo 39 de la Carta, han sido investidos únicamente en el Consejo de Seguridad. Además, la parte "C" de la citada re-

27) " Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla" : Artículo 11 p.2

28) Cfr. Muzaffar, J., op cit., p. 27.

solución (por la que los Estados Miembros mantendrán dentro de sus fuerzas armadas nacionales, elementos organizados, entrenados y equipados para su pronta disposición al servicio de las N.U.) es contraria a lo dispuesto por el Artículo 43 de la Carta (29).

En fin, la resolución Unión Pro Paz constituye un intento para "enmendar" la Carta ya que transfiere a la Asamblea General los poderes conferidos por esta al Consejo de Seguridad únicamente y, a pesar de la discusión sobre su "legalidad", ha realizado un cambio radical en el sistema de las Naciones Unidas (30) : la Asamblea General ha sido investida con una función que los autores de la Carta nunca pensaron que ejercería.

Otra peculiaridad de la Resolución Unión Pro Paz es la libertad con que utiliza la noción de "una recomendación de la Asamblea General". Sus favorecedores, para evitar reproches de ilegalidad optaron por no utilizar abiertamente la palabra "decisión" ya que esta facultad está expresamente reservada para el Consejo de Seguridad; siendo así que la resolución mencionada paradójicamente habla de que "La Asamblea General hará recomendaciones pertinentes para adoptar medidas colectivas incluyendo el uso de la fuerza armada". Esto es, tomará la decisión que sea necesaria para mantener la paz (31).

Es posible concluir que, aunque la citada resolución esté, en sentido literal, en concordancia con ciertas disposiciones de la Carta (notoriamente con el Artículo 10) no está en completa conformidad con la intención con que estas disposiciones fueron incluidas en la Carta.

29) Esta disposición ha sido interpretada como que la Resolución Unión Pro Paz prevee un método para recomendar que los Miembros hagan uso de la fuerza con el propósito de llevar a cabo una defensa colectiva, pero distinta de la obligación legal de usar la fuerza conforme a lo establecido en el Artículo 51" Cfr. Wilcox, F.op cit p. 162.

30) Cfr. Giraud E., op cit., p. 314

31) Esta confusión de términos confirma únicamente los problemas de constitucionalidad que la resolución plantea.

Con respecto a nuestro tema de preocupación - tiene que aclararse si la resolución Unión Pro Paz en una amplísima interpretación de la Carta, por su uso reiterado ha modificado la Carta. La respuesta indudable es que si ha alterado el funcionamiento general de las N.U. ya que ha sido invocada en varias oportunidades (Cuadro VI) propiciando el establecimiento de una práctica de la Organización. El grado hasta el cual se ha llevado a cabo, sin embargo, ha dependido no de la legalidad de la resolución Unión Pro Paz sino de las condiciones políticas por las que ha atravesado la ONU.

CUADRO VI

SESIONES CONVOCADAS EN VIRTUD DE LA RESOLUCION UNION PRO PAZ.

Fecha	Sesion	Asunto	Iniciativa
1. 31 oct.- 5 nov. 1956	1a. Sesión Especial de Emergencia de la Asamblea General	Intervención de Israel, Francia y Gran Bretaña en Egipto.	Consejo de Seguridad
2. 4-10 nov., 1956	2a. Sesión Especial de Emergencia de la Asamblea General.	La cuestión de Hungría.	Consejo de Seguridad
3. 1958	3a. Sesión Especial de Emergencia de la Asamblea General.	Crisis del Medio Oriente	Consejo de Seguridad
4. 17-19 sept, 1960	4a. Sesión Especial de Emergencia de la Asamblea General.	La situación en el Congo.	Consejo de Seguridad

Intimamente relacionada con la cuestión de la constitucionalidad de la Resolución Unión Pro Paz -que es lo que debe, en última instancia, importarnos- se presenta otra interrogante, a saber : ¿Puede una resolución de la Asamblea General en su intento por modificar la Carta de las N.U., violarla?. Esto es, ¿puede una resolución contraria a la disposición que pretende cambiar, efectivamente modificarla?. La pregunta puede, también, plantearse desde el punto de vista opuesto de si una "violación" de la Carta puede considerarse como una reforma de la misma.

En el caso particular de la resolución Unión Pro Paz no podemos hablar de una violación de la Carta puesto que esta es un Tratado multilateral que sólo puede ser violado por los Estados Partes en él. Empero, la citada resolución si interpreta en forma por demás extensa algunas de sus disposiciones, pero sobre toda altera el equilibrio establecido entre dos de los órganos principales de la Organización.

No debe olvidarse, por último, que toda esta -problemática se debe al contexto político de la época en que la Resolución Unión Pro Paz fue adoptada y de la situación actual en que se ha vuelto al patrón original de la Carta en lo que se refiere a la competencia de los órganos de las N.U. para mantener la paz y la seguridad internacionales y que, como es bien sabido, ha predominado sobre los argumentos y preocupaciones de orden jurídico.

Como puede apreciarse por lo dicho anteriormente, subsiste la discusión de si una resolución (declaración, interpretación o definición de algún precepto de la Carta) modifica, si no textualmente, al menos en forma interpretativa las disposiciones del multicitado tratado. Al no existir una corriente que domine y, por lo tanto, resuelva el debate, la multitud de aparentes soluciones han venido a complicarlo aún más; puesto que, por una parte, se mantiene la inaceptabilidad de que pueda haber un método de enmienda informal que "cambie" los tratados

internacionales en general y la Carta en particular. Por la otra, persiste la posibilidad de que la Carta puede ser modificada desde distintas perspectivas según el instrumento de revisión informal que se escoja.

El hecho es que, sin temor a equivocación se puede afirmar, que la Carta de las Naciones Unidas adoptada en 1945 no es la de la Organización actual y que muchas de sus alteraciones se deben a las resoluciones de la Asamblea General.

Empero, las resoluciones de las N.U. no sólo tienen que justificar su validez jurídica, sino que también su status jurídico. En efecto, concurriendo con que las resoluciones de la Asamblea General pueden modificar la apreciación predominante con que se valora la Carta de la ONU queda por establecer con que calidad lo hacen.

La confusión surge cuando se pretende justificar el status de las resoluciones de las N.U. dentro de las fuentes reconocidas del Derecho Internacional(32), como han pretendido los que consideran que dichas resoluciones son parte de la costumbre internacional; esto es, son la manifestación de una práctica generalmente aceptada.

-
- 32) Las fuentes del Derecho Internacional según son enumeradas en el Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia comprenden :
1. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados (litigantes),
 2. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho,
 3. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones (civilizadas)
 4. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho.....

La creación del Derecho por la costumbre es un método de aceptación universal, sobre el que se ha deliberado desde el principio de la ciencia jurídica misma y cuyas deficiencias se aplican puntualmente al problema de las resoluciones de la Asamblea General. En primer lugar, se tiene que determinar si las resoluciones en realidad son la prueba de una práctica general o únicamente un "simple uso". En segundo lugar, si su práctica es de aplicación universal (la mayoría son aceptadas por los dos tercios de los Miembros de la Organización), y en tercer lugar, el origen del que provienen : de principios contenidos en los tratados internacionales o de actos colectivos internacionales (tribunales arbitrales o internacionales). (33).

En este sentido, debe distinguirse entre la consideración de la costumbre como fuente de Derecho Internacional, y como método para modificar las normas de Derecho. Sobre el primero no hay ninguna duda : la costumbre es una fuente del Derecho Internacional; pero conforme al segundo punto, es oportuno preguntarse si la costumbre al crear un derecho modificando a otro anterior, está efectuando una reforma formal o informal. La opinión general se inclina, como ya se indicó, porque constituye una revisión de tipo formal. Más sin embargo, siguiendo nuestro razonamiento central, la costumbre no altera el texto escrito de los tratados (cuando lo llega a hacer deja de ser costumbre para convertirse en una norma jurídica).

Este no es el lugar adecuado para la presentación de este tipo de argumentos. Baste por ahora reiterar que las resoluciones de la Asamblea General, aunque reflejen la costumbre seguida por los Miembros de la Organización, no son en sí una costumbre internacional.

33) Las resoluciones de la Asamblea General son una práctica general por medio de la cual se expresa la opinión mayoritaria de los Miembros de las N.U. y que tienen su fundamento en las cláusulas de un tratado internacional o de la Carta de la ONU, más no son una costumbre internacional.

La vaguedad que existe sobre la naturaleza jurídica de las resoluciones de las Naciones Unidas no impide por otra parte, señalar su considerable aportación al desarrollo progresivo del Derecho Internacional. Esta contribución se evidencia sobretodo con las resoluciones del tipo de las que estamos reseñando y que actualmente rigen la vida normativa de la sociedad internacional y la operatividad de la Carta de las N.U.

Finalmente, retomando el tema original de la reforma de la Carta y su relación con las resoluciones de la Asamblea General cabe señalar que existen pocas probabilidades de que esta cuestión se solucione en definitiva en el futuro mediato. Paradójicamente, se seguirán adoptando resoluciones declaratorias e interpretativas, aunque no se hayan precisado sus efectos ulteriores.

II. METODO INTERPRETATIVO : LAS OPINIONES CONSULTIVAS DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA.

Algún autor se ha preguntado (1) por qué no se pidió la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la validez constitucional de la Resolución Unión Pro Paz (2). Este argumento podría, consecuentemente, extenderse para determinar la validez jurídica de las resoluciones de las N.U. como fuentes autorizadas de interpretación de la Carta (3). Sin embargo, la facultad de interpretación de la Corte Internacional de Justicia con respecto a las disposiciones de la Carta ha sido, a su vez, objeto de una injustificable confusión.

El Estatuto de la Corte establece que su competencia se extiende a la interpretación de los tratados (Artículo 36) y la propia Corte ha reconocido, en numerosas oportunidades, su facultad de interpretación. Así, las constituciones de los organismos internacionales, como tratados multilaterales dependen -aunque no exclusivamente- del método interpretativo para dilucidar el significado de sus partes y conceptos (4) y en el caso de la Carta de

-
- 1) Cfr. Williams E.J., op cit., p. 8
 - 2) "Evidentemente la Asamblea General no buscó tal opinión porque la Corte indudablemente la hubiera declarado ilegal". Ibidem.
 - 3) En principio se acepta que las resoluciones de la Asamblea General aunque no obligan legalmente, si son aceptadas por la gran mayoría de los Estados Miembros pueden tener considerable influencia política y aun alguna fuerza legal como interpretaciones autorizadas de las estipulaciones de la Carta" Cfr. Goodrich, op cit. p. 75.
 - 4) La sección tercera de la Parte III de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece las reglas generales de la interpretación de los Tratados, a saber : Artículo 31.- Los tratados se interpretarán de buena fé de acuerdo con el significado ordinario de los términos del tratado dentro del contexto y a la luz del

las N.U. "no hay problema que no levante preguntas sobre su carácter legal y, por lo tanto, no requiera del estudio de su aplicación y de la interpretación de sus Artículos correspondientes "(5).

No obstante, los Estados son las Partes en el Estatuto y los únicos autorizados para llevar casos ante la Corte. Además, la Carta, aunque considera que la Corte Internacional de Justicia es el órgano judicial principal de las N.U., no hace referencia alguna sobre la competencia de la Corte para interpretar las disposiciones de la Carta. Esto es, contrariamente a los documentos constitutivos de las agencias especializadas, la Carta no contiene una disposición expresa concerniente a su "interpretación auténtica" (6).

Es verdad que, en el informe final del Comité IV/2 de la Conferencia de San Francisco, se incluyó una declaración sobre interpretación en la que se contemplaba una serie de posibilidades para llegar a una interpretación en

objeto y propósito del tratado. El "contexto" para los propósitos de interpretación comprenderá : a) cualquier acuerdo que se relacione con el tratado concluido por todas las Partes o por algunas de ellas pero aceptado por todas las Partes del tratado. Asimismo, b) se deberá tomar en cuenta : cualquier acuerdo subsecuente con respecto a la interpretación del Tratado, cualquier práctica subsecuente en la aplicación del Tratado y las reglas de Derecho Internacional relevantes aplicables en las relaciones entre las Partes. (Se le podrá dar un significado especial a un término si las Partes así lo deciden).

Artículo 32.- Los métodos suplementarios de interpretación (trabajos preparatorios y las circunstancias de su conclusión) sólo se podrán aplicar cuando lo dispuesto en el Artículo 31 lleve a un significado obscuro o ambiguo o el resultado al que se llegue sea manifiestamente absurdo o irrazonable, Cfr. Elias O.T., op cit. p.237.

5) Documento A/565.

6) Cfr. Zacklin R., op cit. p. 181.

caso de conflicto. En particular, el Comité consideraba que las interpretaciones se podrían obtener por medio de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia a petición de los Estados Miembros o de los órganos de las N.U. o recurriendo a un Comité Ad Hoc de Juristas. Tales interpretaciones no serían obligatorias en el sentido legal (7).

Pero la intención del Comité IV/2 no se incorporó en la Carta y ante el silencio de esta última se ha optado por el camino de la especulación: ¿ qué órgano tiene la facultad de interpretar la Carta?, ¿ qué reglas de interpretación se deben aplicar?, ¿ sobre qué base, - bajo qué consideraciones, de acuerdo con que sistema de valores se puede hacer un juicio interpretativo? (8).

El desarrollo constitucional de las Naciones Unidas expresado en la interpretación de su Carta es el producto de una compleja trama de factores tales como: las estipulaciones legales de la Carta, la diversidad de los intereses nacionales de los Estados Miembros, el juego político internacional, la imprecisión del sistema institucional y el impacto de concepciones cambiantes (9). Por tal causa, el silencio de la Carta en este caso también se puede traducir en varias alternativas. O bien se acepta la interpretación unilateral de los Estados Miembros de las provisiones de dicho tratado, o bien se acepta que esta facultad queda implícitamente reservada a la Corte Internacional de Justicia; o, por último, que es una atribución de la Asamblea General derivada de la aplicación del Artículo 10 de la Carta ("... podrá discutir cualesquier asuntos o - cuestiones que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta...").

7) Ibidem, p. 182

8) Cfr. Castañeda, J., op cit., p. 150

9) Ibidem.

La imprecisión de la Carta ha originado una interminable discusión sobre el órgano u órganos llamados a interpretarla. Muchas de las opiniones expresadas se contradicen unas con otras y la práctica seguida por los propios órganos de las N.U. ha sido igualmente inconsistente.

Por una parte, el problema de la interpretación constitucional puede resumirse en la posición dominante en la Conferencia de San Francisco que veía como innevitable el hecho de que cada uno de los órganos interpretaran por sí mismos las partes de la Carta relevantes a sus funciones específicas (10). Es decir, la declaración de San Francisco aceptaba que cada órgano interpretaría la Carta y que, por ende, quedaría investido de un poder considerable para revisar de facto al multicitado tratado (11).

Por la otra, los órganos de la Organización no tendrían que elaborar detalladas fórmulas de interpretación puesto que "aplicar la Carta es interpretarla, ya que la aplicación de toda constitución plantea numerosos problemas de interpretación" (12) o en sentido inverso: "el que la interpretación es indispensable para la aplicación de una ley es algo que no requiere prueba" (13).

Para definir la obligatoriedad de las interpretaciones de los órganos de la Organización, en principio, se reconoce que "la interpretación de la Carta dada por un órgano tendrá fuerza obligatoria cuando sea generalmente aceptada" (14) y, por razones prácticas, cada órgano

10) Se dice que este era un hecho tan natural que por eso ni siquiera se menciona en la Carta. Cfr. Claude I., op cit., p. 151 y Lachs, op cit., p.347. Subsiste, no obstante, el problema de "interpretar" que es de la competencia de cada órgano.

11) Cfr. Giraud, E., op cit., p. 399

12) Ibidem

13) Lachs, op cit, p. 349

14) Cfr. Castañeda J., op cit, p. 127 y Goodrich op cit, p. 60.

no sólo formulará sino implementará sus propias interpretaciones de la Carta (15).

Refiriendose en concreto a la Asamblea General la idea general predominante es que constitucionalmente (Artículo 10) " la Asamblea General es el órgano supervisor supremo de las N.U. y al mismo tiempo la autoridad final para la interpretación de las disposiciones de la Carta que definen la competencia de los órganos principales y subsidiarios"(16).

Debido a la desafortunada omisión de la Conferencia de San Francisco para declarar a la Corte Internacional de Justicia como el órgano supremo para interpretar la Carta, su papel no sólo se ha visto reducido sino que, además, la cuestión de la interpretación se ha complicado innecesariamente. La Corte, en consecuencia, ha tenido una ingerencia menor en la interpretación de la Carta comparada con la de los órganos políticos de la Organización y los Estados Miembros mismos.

En otras palabras, el problema de la competencia entre los órganos de las N.U. para interpretar la Carta se ha constituido en un problema de interpretación. El cambio más importante, en este sentido, ha sido el de la interpretación de la Asamblea General de su propio papel y competencia (donde el espíritu de la Carta ha prevalecido sobre su rigidez) (17).

La superposición de las funciones de la Asamblea General con las de los otros órganos (Consejo de Seguridad) han propiciado que cada uno de ellos interprete las disposiciones de la Carta conforme a su propio sentir, pero ¿pueden tales interpretaciones realmente considerarse legales, sin enmendar la Carta ? (18).

15) Cfr. Bentwich, op cit., p. 192.

16) Ibidem p. 36

17) Day B., op cit, p. 15 y Zacklin R., op cit. p. 185.

18) Muzaffar J., op cit. p. 23-24.

Hasta ahora hemos hablado de las interpretaciones de la Carta sin distinguir las "de facto" de las "interpretaciones auténticas". Para que una interpretación sea auténtica debe regir sobre todos los Miembros de la Organización y esto sólo puede ser siguiendo el procedimiento ordinario para la enmienda formal de la Carta. Es decir, "para establecer una interpretación autorizada de la Carta como un precedente para el futuro será necesario incorporarla en el texto de la Carta, mediante su reforma" (19). En conclusión, la interpretación auténtica no es la que determina el significado verdadero de la norma jurídica sino la que determina su fuerza legal. (20)

Las interpretaciones no formales de la Carta se basan en la premisa de que el tratado constitutivo de las N.U. es una Constitución que puede ser interpretada, cambiada gradualmente por la costumbre y estar sujeta a un proceso de crecimiento similar al que han experimentado las constituciones de los Estados soberanos (21).

Independientemente del tipo de interpretación de que se trate es indudable que el método interpretativo es un valioso instrumento para auspiciar el desarrollo progresivo del Derecho Internacional. Asimismo, es indudable que la Corte Internacional de Justicia ha propiciado ese desarrollo con las interpretaciones de la Carta que ha emitido por conducto de sus opiniones consultivas.

" La Corte podrá emitir opiniones consultivas respecto de cualquier cuestión jurídica a solicitud de cualquier organismo autorizado para ello por la Carta de las N.U. o de acuerdo con las disposiciones de la misma": Artículo 65 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Los órganos autorizados por la Carta son la Asamblea General y el Consejo de Seguridad y los otros órganos de las N.U. y los organismos especializados autorizados por la Asamblea General (Artículo 96 de la Carta) (22).

19) Cfr. Zacklin op cit p. 182, Bentwich p. 192.

20) Cfr. Kelsen H., op cit. p. 40 : "La interpretación auténtica sólo es posible cuando se enmienda la Carta".

21) Wilcox F., Proposals.... p. 459.

22) Los órganos y agencias facultados para solicitar opiniones consultivas de la Corte son : la Asamblea Ge-

De los órganos autorizados, sólo la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Comité sobre las Solicitudes de Revisión de las Sentencias del Tribunal Administrativo han hecho uso de esta facultad; y de las agencias especializadas, únicamente la OIT (1956) y OCMI (1960) han solicitado opiniones consultivas.

También reconocen la jurisdicción consultiva de la Corte las constituciones y Estatutos de las agencias especializadas (salvo el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Asociación Internacional de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional y la Unión Internacional de Telecomunicaciones). Dicha jurisdicción se aplica a su interpretación y puede referirse a diferencias entre:

- a) dos ó más órganos o agencias inter se,
- b) un órgano o agencia y algún miembro de su personal,
- c) un órgano o agencia y uno o más de sus Estados Miembros,
- d) dos o más Estados Miembros del mismo órgano o agencia inter se.

La Corte, con sus opiniones consultivas, busca la aplicación de la ley, de tal manera, que se facilite el funcionamiento efectivo de las organizaciones internacionales y la obtención de la justicia. Para tal efecto, la Corte puede recurrir a las mismas fuentes del Derecho Internacional que utiliza para los casos contenciosos.

neral, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, el Comité Interino de la Asamblea General, el Comité sobre Solicitudes de Revisión de las sentencias del Tribunal Administrativo y OIT, FAO, UNESCO, OMS, BIRF, CFI, AID, FMI, OACI, UIT, OMM, OCMI, y AIEA.

CUADRO VII

OPINIONES CONSULTIVAS DE LA CORTE
INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Año	Asunto
-----	--------

I. A solicitud de la Asamblea General.-

1947-1948	Condiciones para la admisión de un Estado como Miembro de las N.U.
1949	Reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas
1950	Competencia de la Asamblea General para la Admisión de un Estado en las Naciones Unidas.
1950	Interpretación de los Tratados de Paz con Bulgaria, Hungría y Rumania. Primera Fase.
1950	Ibidem. Segunda Fase.
1950	Status Internacional De Africa Sud occidental.
1951	Reservas a la Convención sobre la Prevención y el Castigo del Crimen del Genocidio.
1954	Efecto del Otorgamiento de compensaciones hechas por el Tribunal Administrativo de las N.U.
1955	Procedimiento de votación en cuestiones relacionadas con los Informes de Petición referentes al territorio del Africa Sudoccidental.
1956	Admisibilidad de Audiencias de los Peticionarios por el Comité sobre el Africa Sudoccidental.
1962	Ciertos Gastos de la Organización de las Naciones Unidas
1975	Sahara Occidental.

CUADRO VII (continua)

II. A solicitud del Consejo de Seguridad.-

1971 Consecuencias legales para los Estados por la continua presencia de Sudáfrica en Namibia.

III. A solicitud del Comité sobre las Solicitudes de Revisión de las Sentencias del Tribunal Administrativo de las N.U..-

1973 Solicitud de revisión de la sentencia número 158 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

IV. A solicitud del Consejo Ejecutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura.-

1956 Sentencia del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo referente a quejas hechas contra UNESCO.

V. A solicitud de la Asamblea de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental.-

1960 Constitución del Comité sobre Seguridad Marítima de CCMI.

Comparativamente, la Corte ha emitido menos opiniones consultivas que su antecesora la Corte Permanente de Justicia Internacional (23) (Cuadro VII), no obstante, algunas de ellas revisten una importancia fundamental para el tema que nos ocupa.

1. Sobre la Admisión de nuevos Miembros.

En dos ocasiones la Asamblea General ha solicitado la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la admisión de un Estado como Miembro de las N.U. En la primera de ellas (1947-48), se buscaba específicamente la aclaración de una disposición de la Carta y en la segunda (1950), definir la competencia de la Asamblea General en este asunto; sin embargo, ambas están estrechamente ligadas y referidas en concreto al párrafo 2 del Artículo 4 de la Carta.

En 1950 se preguntó ¿ Puede la admisión de un Estado como Miembro de las N.U., en concordancia con el Artículo 4 (2), ser afectado por una decisión de la Asamblea General cuando el Consejo de Seguridad no ha hecho una recomendación para la admisión de ese Estado, en virtud de que dicho candidato no haya obtenido el requisito de la mayoría o porque un miembro permanente haya votado en contra al llevarse a votación la resolución correspondiente?. De los 15 jueces de la Corte Internacional de Justicia, 12 respondieron en sentido negativo.

Suscintamente, la opinión consultiva de la Corte establecía :

1. que la solicitud de opinión consultiva requería, sin lugar a duda, la interpretación del párrafo 2 del Artículo 4 de la Carta de las Naciones Unidas,

23) Entre 1948 y 1975 la Corte Internacional de Justicia ha dado 16 opiniones consultivas mientras que la Corte Permanente de Justicia Internacional dió, entre 1922 y 1935, 27 opiniones consultivas. Es más, de las 16 opiniones de la Corte Internacional de Justicia, 11 se emitieron antes de 1956, y las 5 restantes, en el período subsiguiente.

2. que las objeciones que se hacían sobre si la Corte era competente para interpretar la Carta, deberían ser contestadas conforme a su opinión del 22 de mayo de 1948 en la cual se declaraba que " la Corte podría dar una opinión sobre cualquier cuestión legal y que no había disposición que le prohibiera ejercer con respecto al Artículo 4 de la Carta, que es un tratado multilateral, una función interpretativa dentro de sus poderes judiciales normales",
3. que no se le podía atribuir un carácter político a dicha solicitud puesto que en ella se invitaba a la Corte a desempeñar una función judicial esencial, a saber : la interpretación de una disposición de un tratado,
4. que la cuestión propuesta exclusivamente se refería al caso en que el Consejo de Seguridad no hubiera hecho una recomendación porque no se hubiera cumplido con los requisitos necesarios. Es decir, en el caso de que la Asamblea General tuviera que confrontar una situación en la que hubiera una "ausencia de recomendación" del Consejo de Seguridad; o sea, no se le había pedido a la Corte Internacional de Justicia determinar las reglas que rigen el procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad o examinar la cuestión del voto negativo de un miembro permanente,
5. que no había duda de que la disposición significativa de la Carta era el Artículo 4p.2 y que dos hechos afectaban la admisión :
 - a) una recomendación del Consejo de Seguridad
 - b) una decisión de la Asamblea General,y que, finalmente, la palabra "recomendación" implicaba la idea de que la recomendación era el fundamento de la decisión (24). Ambos actos son indispensables para formar "el juicio de la Organización" mencionado en el párrafo 1 del Artículo 4.

24) La recomendación es la condición que antecede a la decisión que afecta a la admisión.

La conclusión a la que la Corte Internacional de Justicia, por su examen del Artículo 4 párrafo 2 de la Carta, llegó se confirma por la estructura de la Carta y en particular por la relación establecida entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Ambos son órganos principales de la Organización (el Consejo de Seguridad no está subordinado a la Asamblea) y ambos han reconocido que la admisión sólo puede operar en base a la recomendación del Consejo de Seguridad. Si la Asamblea General tuviera la facultad de admitir a un Estado en ausencia de una recomendación del Consejo de Seguridad, este último se vería privado del ejercicio de una de las funciones esenciales de la Organización. En fin, tampoco puede aceptarse que la falta de una recomendación equivale a "una recomendación no favorable" sobre la cual la Asamblea General pueda basar su decisión para admitir a un Estado (25).

2. Sobre ciertos gastos de la Organización.

El 20 de julio de 1962 la Corte Internacional de Justicia dió a conocer su opinión consultiva sobre la cuestión de ciertos gastos de las Naciones Unidas conforme se lo había pedido la Asamblea General el año anterior. En esta ocasión la Corte tendría que decidir si el financiamiento de las operaciones de las N.U. en el Congo y en el Medio Oriente eran "gastos de la Organización". según el significado del Artículo 17 párrafo 2 de la Carta.

El Texto del Artículo 17(2) se refiere a los "gastos de la Organización" sin definirlos o precisarlos. No obstante, al relacionarlos con la palabra "presupuesto" (mencionada en el párrafo 1 del mismo Artículo), bien pueden incluirse en el concepto de gastos de la Organización todos aquellos gastos de las Naciones Unidas, sin calificativos de ninguna especie.

25) Documento A/1287 p. 115.

Empero, dado el contexto general dentro del cual se incluyó la consideración del Artículo 17, la Corte tuvo que definir primero su lugar en la estructura y esquema de la Carta y posteriormente, su relación con los gastos particulares a que hacía referencia la solicitud de opinión.

Con relación al primer supuesto la Corte determinó :

- a) que el propósito del Artículo 17 es el de conferir control sobre las finanzas de la ONU y distribuir las contribuciones de los Miembros para sufragar los gastos de la Organización,
- b) respondiendo al argumento de que los gastos producto de las operaciones para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no eran "gastos de la Organización" en el sentido del Artículo 17 (puesto que caían bajo la responsabilidad del Consejo de Seguridad y en especial de los acuerdos a negociarse de conformidad con el Artículo 43 de la Carta) la Corte encontró que bajo el Artículo 24 la responsabilidad del Consejo de Seguridad era "primordial" más no exclusiva. " La Carta establecía claramente que la Asamblea General también endendería de estos asuntos"
- c) respecto a que "la autoridad presupuestaria de la Asamblea General está limitada por lo dispuesto en el Artículo 11 p2 ", la Corte consideró que el término "acción" mencionado en dicho Artículo se refería a toda acción coercitiva (Capítulo VII de la Carta) y que, por lo tanto, tal argumento no tenía fundamento,
- d) que aún tomando en cuenta la disposición del Artículo 43 relativa a la celebración de convenios especiales para mantener la paz, el Consejo de Seguridad y los Estados Miembros en forma individual podrían negociar, y el

Consejo de Seguridad tendría que aceptar, que parte de esos gastos "serían sufragados por la Organización", y en tal caso caerían bajo el supuesto del Artículo 17.

Atendiendo a las operaciones particulares que habían originado la solicitud para que emitiera su opinión, la Corte acordó que los gastos a que dieran lugar deberían tenerse en cuenta en su relación con los Propósitos de las N.U., ya que si una erogación se hacía con otro propósito que no fuera uno de los fundamentales de la ONU, aquél no podría ser considerado como un "gasto de la Organización". Más aún, si la acción hubiera sido emprendida por el órgano "no competente", la acción era "irregular", pero esto no significaba necesariamente que el gasto en el que se había incurrido no fuera un "gasto de la Organización". (26).

Analizando las resoluciones de la Asamblea General para el financiamiento de la Fuerza de Emergencia de las N.U. (UNEF), la Corte concluyó que el establecimiento de un fondo especial no implicaba que sus fondos no fueran derivados de las contribuciones de los Miembros - conforme lo determinado por la Asamblea General y que, por consiguiente, la Asamblea General, año con año, había considerado los gastos de UNEF como "gastos de la Organización según el sentido del Artículo 17 p.2.

La consideración de las operaciones en el Congo implicaban dos cuestiones. Una sobre el tipo de operación que era, y la otra, su relación con el presupuesto de la Organización. Por tal razón, la Corte Internacional de Justicia señaló : a) que las operaciones no constituían "medidas preventivas o coercitivas en contra de ningún Estado y obviamente no eran una acción en el sentido del

26) " Como en la Carta de las N.U. no se incluye ningún procedimiento para determinar la validez de las acciones de un órgano de la Organización, cada órgano debe, al menos en primer lugar, determinar su propia jurisdicción".

Artículo 11 de la Carta y, b) que la Asamblea General en dos oportunidades (al considerar la escala de contribuciones para el presupuesto regular de la Organización) había decidido que aunque ciertos gastos eran "extraordinarios" y "esencialmente diferentes" del presupuesto regular eran, de todas maneras, "gastos de la Organización" que deberían recaudarse de conformidad con lo estipulado en el Artículo 17 p.2.

En resumen, la Corte opinaba que, en vista de que "los gastos de la Organización eran las sumas sufragadas para pagar los costos ocasionados por la implementación de los Propósitos de las N.U." y que las resoluciones que autorizaban tales gastos se habían adoptado con esa intención, podía concluirse que la cuestión que le había sometido la Asamblea General y que había examinado debería contestarse en sentido afirmativo; o sea, que por nueve votos contra cinco, la Corte declaraba que " los gastos autorizados en ciertas resoluciones de la Asamblea General referentes a las operaciones de las N.U. en el Congo y en el Medio Oriente, emprendidas en atención a las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, eran gastos de la Organización conforme al Artículo 17 párrafo 2 de la Carta de la ONU".

3. Sobre la reparación de daños sufridos en servicio de la Organización

En otra de sus opiniones consultivas dada el 11 de abril de 1949 (27) la Corte Internacional de Justicia tenía que dilucidar si las N.U. tenían la capacidad de hacer reclamaciones internacionales contra un Estado. Esto es, su opinión versaba más bien sobre un punto técnico que sobre la interpretación particular de la Carta, y sin embargo, dos de sus disposiciones específicas (Artículos 104 y 105) eran directamente afectadas por la determinación de la personalidad jurídica de la Organización.

27) A solicitud de la Asamblea General, resolución 258(III) del 31 de diciembre de 1948.

La pregunta se formuló en los siguientes términos :

- I. ¿ En caso de que un agente de las N.U. en el ejercicio de sus funciones sufriera un daño en circunstancias tales que envolvieran la responsabilidad de un Estado, tienen las N.U., como organización, la capacidad de presentar una reclamación internacional en contra del gobierno de jure o de facto responsable, con la intención de obtener una reparación con respecto al daño causado : a) a las Naciones Unidas, y b) a la víctima o personas que las representen ?
- II. Y en caso afirmativo para la situación contemplada en el punto I(b) ¿cómo puede reconciliarse la acción de las N.U. con los derechos que el Estado del que la víctima fuera nacional, poseyera?.

La Corte, por unanimidad, contestó la parte I(a) afirmativamente y, por 11 votos contra 4, también se pronunció en sentido afirmativo con respecto a la parte I(b). Para contestarla, la Corte hizo una distinción entre si la responsabilidad era de un Estado Miembro de las N.U. o de un Estado no Miembro, sin embargo, llegó a conclusiones idénticas puesto que la Organización en ambos casos tenía la misma capacidad para formular reclamaciones internacionales.

La contestación a la sección II de la pregunta, por 10 votos contra cinco, expresaba que " las N.U., como una Organización, cuando presentan una reclamación para la reparación de un daño causado a sus agentes, sólo lo pueden hacer si basan su reclamación en un hecho que viole las obligaciones contraídas con ellas únicamente; de esta forma, se previene cualquier conflicto con los derechos del Estado del que la víctima sea un nacional.

En breve, la opinión general de la Corte afirma la personalidad jurídica de las N.U. en sus relaciones con los Estados Miembros y no Miembros de la Organización y, además, afirma la capacidad de la Organización para ejercer la protección funcional de sus agentes y para ha-

cer reclamaciones internacionales para la reparación de daños causados directamente a las N.U. o a las personas que las representen (28).

Con la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia se puede establecer con toda precisión que la Organización en efecto goza de funciones y derechos que sólo se pueden explicar sobre la base de la personalidad internacional y la capacidad para actuar en el plano internacional, de las N.U. Hasta la fecha, son el tipo supremo de organización internacional, la cual no podría desempeñar las funciones que le encomendaron sus fundadores si se viera desprovista de personalidad internacional (29).

28) Documento A/930 p. 131

29) Cfr. Goodrich op cit p. 25

III. LOS ORGANISMOS SUI GENERIS

Otros actos de la Organización de las Naciones Unidas han sido considerados como métodos alternos para "enmendar" la Carta. Entre estos se incluyen : la creación de órganos subsidiarios, el establecimiento de organismos especiales, las acciones mismas de la Organización y la celebración de convenciones internacionales.

Sin embargo, es demasiado arriesgado hacer una afirmación radical en ese sentido puesto que no siempre se tiene la oportunidad de despejar toda duda sobre si es tos instrumentos en realidad están modificando la Carta. Por ejemplo, la creación de un órgano subsidiario en sí difícilmente puede considerarse como una interpretación de la Carta puesto que su establecimiento está expresamente estipulado en la misma(1).

También es verdad que al concluir acuerdos suplementarios de la Carta, los Miembros pueden extender o restringir sus derechos y obligaciones y las funciones y poderes de los órganos de la Organización, pero que estos acuerdos complementarios resulten en una modificación de facto de la Carta es ciertamente cuestionable (2).

1. El Comité Interino de la Asamblea General.

En los primeros años de vida de la Organización se sugirió la creación de un Comité Interino que asistiría a la Asamblea General en el desempeño de sus funciones. En septiembre de 1947, la delegación norteamericana propuso concretamente la creación de "un Comité Permanente que consideraría situaciones y controversias que pusieran en peligro las relaciones amistosas y las llevaría a la atención de los Estados Miembros y del Consejo de Se

1) Cfr. Zacklin R, op cit p.181. Artículos 22,29 y 68 de la Carta.

2) Ibidem p. 196.

guridad. Este Comité sería un órgano en el que todos los Estados Miembros de las N.U. tendrían un asiento y su creación obedecería fundamentalmente al fortalecimiento de la maquinaria para la solución pacífica de controversias" (3).

La resolución surgida de esta propuesta (4) estableció el Comité Interino de la Asamblea General el cual se encargaría de :

- a) elaborar el trabajo preparatorio para la agenda de la Asamblea General (formulación de proyectos de resolución),
- b) complementar a la Asamblea General en el desarrollo de sus funciones relacionadas con la implementación de sus resoluciones (recibir informes de y dar consejo a los comités ad hoc y a las comisiones de la Asamblea General concernientes a la aplicación de las resoluciones de esta última),
- c) iniciar y continuar estudios sistemáticos sobre los métodos que la Asamblea General podría considerar y adoptar para la aplicación de sus responsabilidades políticas (Artículos 11 p.1 y 13 p.1 de la Carta) (5)

Por la enumeración de las funciones del Comité Interino, a primera vista, podría parecer que este era uno más de los innumerables comités establecidos por la Asamblea General. Sin embargo, sus funciones y pode-

3) Cfr. Wilcox F., op cit, p. 122

4) Resolución 111(II) del 13 de noviembre de 1947, adoptada por 41 votos a favor, 6 en contra y 6 abstenciones. Documento A/565 p. 37

5) Documento A/606 pp. 6-8

res trascendían más allá de la mera asistencia que le - prestaría a la Asamblea General para controlar la implementación de sus resoluciones. Como ya se indicó, el Comité Interino debería concentrar su atención en el establecimiento de una maquinaria nueva para la mediación y conciliación de las controversias internacionales, pero no operaría solamente en el campo de la solución pacífica (6), sino también en el de la acción coercitiva (7). En efecto, la creación de este Comité, que se reuniría mientras la Asamblea General no estuviera en sesiones, proveería un foro alterno para la adopción de recomendaciones y el estudio de métodos que dieran efecto a las disposiciones del Artículo 11 de la Carta, por medio de las cuales la Asamblea General tiene la facultad de considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz; y a las del Artículo 13 relativas a la promoción de la cooperación internacional en el campo político.

- 6) Las recomendaciones del Comité Interino en el área de la solución pacífica incluían : a) la reactivación del Acta General para la Solución Pacífica, b) el nombramiento de un "rapporteur" del Consejo de Seguridad para la solución pacífica, c) establecimiento de un grupo de expertos para la investigación y conciliación y de una Comisión Permanente de Buenos Oficios, d) un mayor uso de la Corte Internacional de Justicia, e) celebrar reuniones periódicas del Consejo de Seguridad a las que asistan los Ministros de Relaciones Exteriores, f) hacer un uso más frecuente de la autorización para recomendar soluciones conforme al Artículo 37(2), g) explorar la posibilidad de que las N.U. asuman "responsabilidad" por las áreas en disputa. Cfr. Wilcox, F. p.126-129.
- 7) Ciertas limitaciones, no obstante, se impusieron a la competencia del Comité Interino, "el cual debería, en todo tiempo, tener en cuenta la responsabilidad del Consejo de Seguridad para mantener la paz y la seguridad internacionales, así como las responsabilidades - que le ha asignado la Carta..." y, por lo tanto, abstenerse de considerar "cualquier asunto que esté ante el Consejo de Seguridad". Documento A/606 p.13.

Más aún, la Asamblea General el 21 de noviembre de 1947 (8) le encomendó el estudio del problema de la votación en el Consejo de Seguridad. Por cierto que con esta cuestión el Comité Interino llegó a la conclusión de que "el principio de la unanimidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad era y debería seguir siendo un principio fundamental de la Carta y que, por consiguiente, no debería atentarse la reforma de la Carta. El problema de la unanimidad de las grandes potencias era más bien un asunto de mutuo entendimiento"(9).

El problema con el establecimiento de un Comité del tipo del Comité Interino de la Asamblea General se refiere no sólo a las repercusiones que las tareas que se le encomienden puedan tener, sino, lo que es más importante, a su relación con la Carta de las N.U.

La oposición que surgió inmediatamente después de hecha la proposición para su creación, y que se mantuvo presente durante el breve periodo en que el Comité Interino funcionó, se basaba en que los poderes investidos en el susodicho Comité eran contrarios a la Carta y el Comité mismo era "un rival ilegal" del Consejo de Seguridad (10).

8) Resolución 117(II). Vid supra pp. 117-119. El Comité Interino operó a través de 4 subcomités : el I celebraba consultas con la Comisión Temporal de las N.U. sobre el Congo; el II atendía el problema de la votación en el Consejo de Seguridad; el III estudiaba los métodos para la promoción de la cooperación internacional en el área política; y el IV, la posibilidad de establecer un Comité Permanente de la Asamblea General. Documento A/930 p. 40, Cfr. Bentwich op cit, p. 67.

9) Cfr. Wilcox, F. op cit p. 319.

10) Documento A/565 p. XII. Bielorusia, Checoslovaquia, Polonia, Ucrania, la URSS y Yugoslavia no participaron en el Comité Interino por considerarlo un órgano ilegal. El Comité Interino, además, tenía facultades de conducir sus propias investigaciones, nombrar comisionados y asesorar al Secretario General sobre la conveniencia de convocar sesiones especiales de la Asamblea General. Cfr. Martin A, op cit. p. 24.

Aquí, el argumento de la "usurpación de poderes" entre los órganos de la Organización y la competencia funcional entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad lejos de resolverse se vinieron a complicar pues, en este caso, un órgano principal (Asamblea General) delega parte de sus funciones - con respecto a las cuales no existe una absoluta certeza sobre si realmente son de su competencia- en un órgano subsidiario.

Todavía más, no sólo se trata de un problema de delimitación de responsabilidades entre los órganos de la Organización, sino de un problema de procedimiento que, no obstante su aparente relativa importancia, viene a alterar el funcionamiento general de la ONU : la Asamblea General, conforme a la Carta (Artículo 20) se puede reunir en sesiones anuales y extraordinarias, cuando las circunstancias así lo exijan, y el Consejo de Seguridad (Artículo 28) es el único órgano permanente de las N.U.; entonces, ¿cómo conciliar y, sobretodo, explicar, el que el Comité Interino al sesionar cuando la Asamblea General está en receso, (en vista de que es una extensión de esta última) de hecho, esté creando una situación en la que la - Asamblea General está en sesión continua ? (11).

Sea como sea, la creación del Comité Interino, aunque un poco más compleja, a fin de cuentas se reduce en general a la cuestión de la competencia de la Asamblea General en asuntos para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, en particular, a determinar si un órgano subsidiario puede ser "ilegal".

11) La "Pequeña Asamblea", como también se le conoce al Comité Interino, no se reúne desde 1952. Originalmente se estableció por un año, luego se extendió su mandato por otro año y finalmente, en 1949, se le prorrogó indefinidamente; por otra parte, "no hay ninguna razón constitucional que no permita revivirla". Cfr' Martin A, op cit., p. 25.

2. Guardia de Seguridad de las N.U.

El caso de la Guardia de las Naciones Unidas es un hecho por demás peculiar puesto que, aunque el Secretario General, quien fué el que la propuso, desde un principio destacó que por motivos prácticos y legales esta no sería usada con propósitos coercitivos, la discusión sobre su establecimiento adquirió visos extraordinarios como si en verdad se estuviera considerando el de una Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas.

La razón central a la que obedecía su creación era la de poder ofrecer "servicios necesarios de protección mínima así como limitada asistencia técnica en apoyo de las funciones y de la autoridad de las misiones de las N.U." (12). La Guardia, que en la propuesta revisada del Secretario General se subdividía en dos unidades : una de Servicio de Campo de las N.U. y una Unidad de Reserva, entonces reforzaría las misiones de la Organización que tienen por objeto asegurar la solución pacífica de controversias internacionales (13).

La Asamblea General estableció un Comité Especial (14), el cual recomendó su establecimiento no obstante que la oposición, representada por los países socialistas, consideraba que "tal propuesta excedía los poderes conferidos al Secretario General por la Carta y especificados en varias resoluciones de la Asamblea General" (15).

La "Fuerza" de las N.U. se limitó, finalmente, al establecimiento de un "Servicio de Campo" (Field Service) de 300 hombres y un pequeño "Grupo de Observadores"

12) Documento A/930 p. 45

13) Cfr. Wilcox F., op cit, p. 175

14) Resolución 270(III) del 29 de abril de 1949.

15) Documento A/1287 p. 36

En noviembre de 1949 la Asamblea General adoptó una resolución (16) reconociendo que el Secretario General "tenía la autoridad para establecer dicha fuerza, sujeta a las limitaciones presupuestarias y a los controles administrativos normales de la Asamblea General".

La Guardia de las Naciones Unidas evidentemente no contraviene ninguna disposición de la Carta; el punto interesante estaría, si acaso, en discutir si el Secretario General se excedió, en realidad, en sus funciones y si hubo una alteración de la Carta de las N.U. Con respecto al primer punto, la respuesta enfática es que no (17). La Guardia se ha convertido en un grupo de "Policías de Seguridad" de las instalaciones de la Organización y nunca la fuerza coercitiva que se temía. Es una mera categoría administrativa.

La Carta tampoco se reformó puesto que la Asamblea General dentro de sus facultades (Artículo 22) por conducto del Secretario General estableció un organismo especial pero que no rebasa los límites de un "asunto administrativo".

16) Resolución 297(IV) del 22 de noviembre de 1949.

17) Recuérdese que en esta época el Grupo Socialista atacó sistemáticamente todas y cada una de las acciones del Secretario General.

3. Las Operaciones de Mantenimiento de la paz.

Catalogada como la innovación más espectacular hecha a la Carta de las Naciones Unidas, las operaciones de mantenimiento de la paz han transformado substancialmente las concepciones tradicionales de la solución pacífica y del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Su historia se remonta, aunque en forma dispersa a las diversas instituciones de las N.U. que con todos los nombres posibles, poco a poco, fueron perfilando las acciones de la Organización en este campo. Todos los intentos anteriores (18) de alguna manera, a su vez, constituyeron una "operación para el mantenimiento de la paz", sin embargo, no es sino hasta 1956 que oficialmente se establece la primera Fuerza de Interposición de las N.U. (Cuadro VIII) (19).

Las operaciones de mantenimiento de la paz invariablemente se han emprendido no para influenciar la conducta de los Estados mediante métodos coercitivos, sino para ayudar a la implementación de acuerdos ya concluidos y, por lo tanto, realizar funciones de observación e información, asistir en la solución de pequeñas diferencias, servir de policía local y, en general, hacer todo aquello

- 18) Las misiones de mantenimiento de la paz han sido realizadas por un puñado de observadores, por un grupo militar de observación, por un grupo de observadores y por representantes oficiales del Secretario General. Cfr. US Congress, UN Charter Amendment, 89th Congress, 1st. Session.
- 19) Goodrich, op cit., p. 138. Para algunos las operaciones de mantenimiento de la paz se inician con la acción concertada por las N.U. en la guerra de Corea.

CUADRO VIII

LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

AÑO	NOMBRE	PAIS	AUTORIZACION	PROPOSITOS
1956 - 1967	FUERZA DE EMERGENCIA DE LAS N.U. (UNEF)	Egipto (Gaza)	Asamblea General (998 (ES-I) 4 de noviembre de 1956	Mantener la separación de los combatientes.
1958	GRUPO DE OBSERVACION DE LAS N.U. EN LIBANO (UNOGIL)	Libano	Consejo de Seguridad	Coexistió con los Observadores Militares de las N.U. Se formó cuando Líbano acusó a la República Arabe Unida de intervención.
1960 - 1964	OPERACION DE LAS N.U. EN EL CONGO (ONUC)	Congo	Consejo de Seguridad	La más larga y costosa de las OMP de las N.U. establecida para prevenir la guerra civil.
1962 - 1963	AUTORIDAD EJECUTIVA TEMPORAL DE LAS N.U. (UNTEA)	Nueva Guinea Occidental.	Asamblea General	De tipo administrativo para facilitar la transferencia de Nueva Guinea Occidental de los Países Bajos a Indonesia.

CUADRO VIII (continua)

1964 - 197...	FUERZA DE LAS N.U. EN CHIPRE (UNFICYP)	Chipre	Consejo de Seguridad	Para mantener la paz y seguridad internacionales y reestablecer el orden y el regreso a las condiciones normales.
1973	FUERZA DE EMERGENCIA DE LAS N.U. (EN EL SINAI) (UNEF)	Sinai	Consejo de Seguridad	Reestablecer el orden y separar a los beligerantes.
1974	FUERZA DE OBSERVACION Y SEPARACION DE LAS N.U. (UNDOF)	Golan	Consejo de Seguridad	Separación de beligerantes.
1978	FUERZA INTERINA DE LAS N.U. EN LIBANO (UNIFIL)	SUR de Libano	Consejo de Seguridad	Propiciar el retiro de las fuerzas de invasión.

que contribuya al fin último de la solución pacífica de las controversias (20). Esto es, las operaciones de mantenimiento de la paz han pasado de su preocupación por prevenir y detener situaciones violentas, ha convertirse en el mecanismo de las N.U. para la restauración de la paz (21).

Además, estas operaciones tienen una función básica tanto en lo que respecta al mantenimiento de la tranquilidad en la zona en la que operen, como a la creación de un ambiente en el que sea posible llevar a cabo negociaciones provechosas (22).

Dichas fuerzas no usan equipo militar pesado, no tienen facultad para comprobar si un acto de agresión ha ocurrido sino simplemente asegurar que no continúe el combate (23).

Las unidades militares de las operaciones de mantenimiento de la paz, enviadas para mantener el orden mientras el proceso de la solución pacífica tenía lugar, con la excepción de la operación en Chipre, han estado integradas por elementos militares de los Estados pequeños.

A pesar de la amplia experiencia de la Organización en el envío de operaciones de mantenimiento de la paz, estas siguen operando en el ambiente de improvisación que caracterizó a las primeras. Esto se debe, claro está, a la novedad de su carácter, a que no existe ninguna regulación al respecto y a que los Estados Miembros de las N.U. no han logrado ponerse de acuerdo sobre el objetivo primordial ni sobre las funciones que semejantes operaciones deberán realizar.

20) Cfr. Goodrich, op cit., p. 150.

21) Cfr. Eichelberger et al, op cit., p. 123.

22) Documento A/9601 y Add. 1

23) Cfr. Gordenker op cit., p. 235.

La Asamblea General, por tal motivo, estableció un Comité Especial sobre las Operaciones de mantenimiento de la paz para que llevara a cabo una revisión comprensiva de esta cuestión en todos sus aspectos, incluyen do los medios para solucionar el problema financiero que se ha creado.

La tarea principal del Comité ha consistido en analizar las diferentes propuestas para formular una guía general al servicio de la Organización para el establecimiento, envío, apoyo y facultades de las mencionadas operaciones. Por otra parte, la práctica derivada de siete operaciones distintas ha permitido ir reconociendo una serie de principios aplicables al caso y que incluyen, entre otros :

1. las operaciones de mantenimiento de la paz deben contar con el consentimiento de las partes involucradas,
2. el país huésped puede determinar bajo que condiciones recibirá una operación de esta naturaleza,
3. todas las operaciones de mantenimiento de la paz usadas hasta ahora han sido puestas bajo el control y dirección del Secretario General, quien actúa bajo las directivas de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad y, en algunos casos, se asesora de un Comité Consultivo.
4. Otro principio básico es que las operaciones de mantenimiento de la paz deben ser neutrales en lo que a "conflictos políticos" se refiere.
5. las fuerzas que constituyen las operaciones de mantenimiento de la paz no deben usarse para influenciar la solución final del conflicto,
6. el principio de la buena fé debe regir el establecimiento y funcionamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz,

7. el Jefe en Comando de la operación gozará de la independencia necesaria para el desempeño de sus funciones,
8. las fuerzas deberán recrutarse entre los Estados Miembros que no sean miembros permanentes del Consejo de Seguridad,
9. las operaciones de mantenimiento de la paz son de naturaleza temporal,
10. Existe una diferencia entre las fuerzas encargadas de asegurar el cese de hostilidades y las encargadas de supervisar el retiro de (otras) fuerzas.

El éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz ha sido evidente (24), sin embargo, podría reforzarse con la adopción de ciertos lineamientos generales que sirvieran de base para futuras misiones. Por ejemplo:

- a) todos los Estados Miembros podrían designar (y entrenar) dentro de sus fuerzas militares nacionales contingentes destinados para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (25),
- b) Bajo la autoridad del Consejo de Seguridad se debería establecer una Fuerza de Interposición de las N.U. (UNIF) y un Grupo de Observación de la Paz en forma permanente,

24) Las N.U. han ayudado a solucionar controversias en en casi 50 países durante sus 31 años de vida, ya sea por las acciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad o por los esfuerzos "entre bastidores" del Secretario General.

25) Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia mantienen en "estado de alerta" fuerzas para el servicio de las NU desde 1965. Además, mantienen cursos de entrenamiento conjuntos.

- c) todo Estado debería aceptar las fuerzas de las N.U. cuando lo solicitaran ya sea el Secretario General, la Asamblea General o el Consejo de Seguridad o cuando lo solicite una de las Partes en la disputa,
- d) las operaciones de mantenimiento de la paz de las N.U. deberían interponerse entre las fuerzas de los Estados contendientes, en los casos en que la paz y la seguridad internacionales se vieran seriamente amenazadas. El retiro de las fuerzas de la Organización requeriría de una decisión del Consejo de Seguridad,
- e) las operaciones de mantenimiento de la paz deberían ser financiadas del presupuesto regular de la Organización, Un fondo especial podría establecerse para asegurar una respuesta más rápida por parte de los Estados Miembros (26).

En los últimos 21 años ha habido por lo menos una fuerza de las Naciones Unidas en alguna parte del mundo; no obstante, aún se sigue discutiendo sobre cual debe ser el órgano de la Organización competente para dirigir y controlar las operaciones de mantenimiento de la paz. Una vez más, el grupo de países socialistas, por conducto del representante de la Unión Soviética (27) ha hecho notar su oposición al "envío de una fuerza policia ca internacional, puesto que su creación es en violación de la Carta de las N.U., en especial del Capítulo VII, el cual faculta únicamente al Consejo de Seguridad, y no a la Asamblea General, para establecer fuerzas armadas internacionales y tomar toda acción que sea necesaria".

26) Documento A/AC.182/L.2 p. 35

27) Documento A/3594 p.14

Es decir, la Unión Soviética, Francia y otros países opinan que el Consejo de Seguridad tiene el derecho exclusivo de iniciar operaciones de mantenimiento de la paz puesto que es el único que puede decidir sobre el uso de unidades militares organizadas (28).

Aparte de los objetivos de las operaciones de mantenimiento de la paz y de la discusión sobre cuál sea el órgano competente para iniciarlas y dirigirlas, el problema del financiamiento de las susodichas operaciones ha sido el que mayor trastorno ha causado a su funcionamiento y a la labor de la ONU.

Todo se inició con la renuencia de algunos miembros de la Organización (Unión Soviética) para cumplir con sus responsabilidades financieras para cubrir los gastos ocasionados por tales operaciones. Sin embargo, el problema ha trascendido hasta la consideración de la legalidad de dichas acciones y de la formulación del presupuesto general de las Naciones Unidas. Esto es, el hecho de que ciertos Miembros se negaran a contribuir a los gastos de las operaciones de mantenimiento de la paz ha confrontado a la Organización de las Naciones Unidas no sólo con una crisis financiera, sino también con una legal y constitucional (29). La crisis financiera, en principio, demostró que las operaciones de mantenimiento de la paz no podían ser financiadas del presupuesto regular de la ONU y que tendrían que adoptarse métodos voluntarios (30); la crisis constitucional resultó del fallido intento por aplicar los Artículos 17 y 19 de la Carta (31).

28) Cfr. Goodrich M.L., op cit, p. 150.

29) Cfr. Eichelberger, op cit, p. 39

30) Vid supra pág. 215 y sigs. La Corte Internacional de Justicia posteriormente, para dos de estas operaciones, decidió que constituían "Gastos de la Organización" y por lo tanto susceptibles de ser erogados del presupuesto regular. Otras medidas financieras puestas en práctica con relación a las operaciones de mantenimiento de la paz incluyen : a) la creación de un Fondo Especial com puesto por las contribuciones de las Partes en la disputa (Nueva Guinea Occidental) y b) dividir la membresía de la Asamblea General en grupos (Congo).

31) Cfr. Gordenker, op cit, p. 116.

Finalmente, queda por determinar el carácter legal de las operaciones de mantenimiento de la paz enmarcado en el cuadro jurídico-conceptual de la Carta de las NU. Primeramente, resalta su relación con el Capítulo VII del citado Tratado, pero en especial con los Artículos 42, 43, 45 y 47 (3); relación que da lugar a cuestionar, por ejemplo, si las fuerzas de las N.U. constituidas por motivos de "mantenimiento de la paz" pudieran ser usadas por el Consejo de Seguridad en el ejercicio de las funciones que le confiere el Artículo 42 de la Carta o si podrían integrarse de tal forma que el Consejo de Seguridad, aún en ausencia de los convenios a que hace referencia el Artículo 43, pudiera recurrir a ellas cuando surgiera la necesidad en casos de amenazas o quebrantamientos de la paz (32).

Es evidente que, aunque las operaciones de mantenimiento de la paz han venido a llenar en cierta forma el vacío creado por la imposibilidad de aplicar el sistema de seguridad colectiva previsto en el Capítulo VII de la Carta, no constituyen, de ninguna manera, las fuerzas que "todos los miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando este lo solicite..."

En otras palabras, no obstante que el fundamento legal de las operaciones de mantenimiento de la paz no se halla expresamente contenido en la Carta, estas no pueden calificarse como violaciones del documento constitutivo de las NU, puesto que tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad están facultados para recomendar y adoptar las medidas que sean necesarias para el mantenimiento de la paz (Artículos 10 y 39 respectivamente).

Hasta la fecha, las numerosas operaciones de mantenimiento de la paz (33) han operado, más bien, en un -

32) Documento A/AC.182/L.2 p. 36

33) En breve, las operaciones de mantenimiento de la paz se pueden dividir en los Grupos de Observadores y en las operaciones de mantenimiento de la paz propiamente dichas. Entre las primeras se incluyen :

1. La Organización para la supervisión de la Tregua en el Medio Oriente funciona desde 1948 con una fuerza de 500 tropas procedentes de 17 países. Fue creada con el

plano ad hoc, y aunque no han reformado ni el texto ni el espíritu de la Carta, si han alentado el debate sobre la competencia funcional entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

propósito de ayudar en la observación del armisticio - Palestino-Israelita resultante de la guerra árabe-israelita de 1948.

2. El Grupo de Observadores que desde 1949 se encuentra en Cachemira. Consta de 89 soldados de 13 naciones estacionados en la línea de armisticio que separa a los ejércitos indio y paquistanos.

3. El Grupo enviado a Líbano después del retiro de las tropas norteamericanas en 1958. La Fuerza de las NU (600 hombres) estuvo patrullando las fronteras del país durante seis meses.

4. La Misión de las NU (200 hombres procedentes de 10 países) en el Yemen durante 1963-1964 después de que Egipto retiró sus tropas, las cuales habían estado luchando una guerra interminable.

5. Los 93 soldados que 10 naciones enviaron para supervisar el cese del fuego en el conflicto indio-paquistanos en 1965-1966.

Las Operaciones de mantenimiento de la paz (Vid Cuadro VIII) han obedecido a muy diversos requerimientos. En primer lugar, UNEF, aunque semejante a los Grupos de Observadores, representa un considerable adelanto con respecto a los intentos anteriores. Ha llegado a ser considerada como el prototipo de estas operaciones. Fue establecida a petición del Secretario General como "una Fuerza internacional de emergencia para asegurar y supervisar el cese de las hostilidades". Seis mil tropas de 10 países mantuvieron separadas a las fuerzas de Egipto e Israel de 1956 a 1967, año en que el Presidente de Egipto pidió su retiro y se inició la guerra de 1967. El financiamiento de UNEF se haría ad interim, fuera del presupuesto regular de la Organización (Resolución 1122(XI) del 26 de noviembre de 1956).

En segundo término, UNOGIL se formó cuando Líbano acusó en 1958 a la República Árabe Unida de intervención.

30. UNOC no sólo fue la más extensa y costosa de las operaciones de mantenimiento de la paz de las N.U., sino que ha sido la más difícil de ejecutar. La fuerza de 20,000 soldados de diez naciones tuvo éxito al detener la guerra

civil en el Congo. Durante cinco años la responsabilidad del país recayó en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad.

4o. UNTEA estaba encabezada por un Administrados asistido por fuerzas de seguridad de las Naciones Unidas. Constaba de 1,600 hombres.

5o. La creación de UNFICYP se hizo en forma temporal (por tal motivo, el Consejo de Seguridad tiene que renovar su mandato continuamente). La situación que dió lugar a su establecimiento era una de conflicto interno con aspectos definitivamente internacionales resultantes del hecho de que la Constitución de Chipre había sido objeto de acuerdo y garantía internacionales y que los dos grupos rivales recibían ayuda del exterior. Los momentos críticos para UNFICYP han sido en 1964 cuando las N.U. intervinieron en la guerra greco-turca sobre Chipre, en 1967 cuando se amenazó con otra guerra y en 1974 después de que tropas turcas invadieron Chipre.

6o. El 31 de mayo de 1974 el Consejo de Seguridad estableció UNDOF para separar a las fuerzas armadas de Israel y Siria en Golán. La fuerza de las Naciones Unidas está constituida por tropas de Austria, Irán, Canadá y Polonia.

7o. UNIFIL. la última de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, tiene como mandato el servir como fuerza de contención entre el ejército israelita y los elementos beligerantes de la Organización para la Liberación Palestina. Su fuerza ha llegado a los 6,000 hombres. UNIFIL está encargada de restablecer la paz y la seguridad y de ayudar a reinstaurar la soberanía libanesa en el área.

4. El Problema del Desarme

La cuestión del Desarme ciertamente ha sido una de las piedras angulares del sistema de las Naciones Unidas, de la que se ha encargado tanto la Asamblea General (Artículo 11(1)) como el Consejo de Seguridad (Artículos 26 y 47(1)) y, en consecuencia, cualquier medida adoptada al respecto difícilmente podría ser considerada como una adaptación de la Carta. No han faltado, sin embargo, quienes creen que la Carta si ha sido modificada por el procedimiento emprendido por la ONU para la regulación de los armamentos y la obtención del desarme general y completo.

El método peculiar que con mayor frecuencia se ha empleado con relación a la cuestión del desarme comprende dos instancias : una dedicada a la discusión del problema en diversos organismos que para tal efecto se han establecido y, la otra, las más de las veces ha culminado con la adopción de una convención sobre la materia.

Es tradicional al hablar de la cuestión del Desarme dentro de las Naciones Unidas citar la importancia que se le ha concedido a este tema señalando que la primera resolución de la Organización se consagró a este propósito. Desde entonces, la lista de resoluciones dedicadas a esta cuestión se ha agrandado de tal forma que ahora se cuentan por decenas en cada período de sesiones. Esto no significa, como se sabe, que el problema se vaya solucionando; todo lo contrario, la lentitud con que este proceso se ha desarrollado ha hecho pensar en nuevas alternativas que ayuden a acelerarlo. La primera medida, naturalmente, ha consistido en emprender una discusión detallada (que ya cumplió los 30 años) en los Comités y Comisiones respectivos-creados en virtud de los Artículos 22 y 29- cuya ennumeración también se ha ido prolongando (Cuadro IX).

La discusión obedece a que la Carta no incluye disposiciones concretas sobre el Desarme. La dificultad está en que los Estados Miembros (potencias) consideran que el problema de la regulación de los armamentos es un asunto esencialmente bilateral (34), en el que las Naciones Uni

34) El hecho de que un acuerdo se concluya bilateralmente no reduce el problema de otros países potencialmente fuertes en términos militares que no forman parte de -

CUADRO IX

CONTROL DE ARMAMENTOS Y DESARME
(COMISIONES Y COMITES DE LAS NACIONES UNIDAS)

NOMBRE	OBSERVACIONES
1. Comision de la Energia Atómica. 24 de enero de 1946.Resolución 1(I)	Estableció un grupo de trabajo de 12 Miembros. Debería formular propuestas para la eliminación de las armas nucleares de los arsenales nacionales.
2. Comisión para las Armas convencionales 14 de diciembre de 1946.Resolución 41(I)	Establecida por el Consejo de Seguridad para regular los armamento s bajo un sistema de control e inspección de las N.U.Debería además prestar especial atención a las necesidades de las áreas no desarrolladas.
3. Comité de Medidas Colectivas. 3 de nov. 1950,Resolución 377(V).	Estableció un Subcomité de 4 potencias presidido por el Presidente de la Asamblea General. Su propósito consistía en regular - limitar y reducir balanceadamente todas - las fuerzas armadas y todas las armas
4. Comité de los Doce. 13 de dic. 1950.Resolución 496(V)	Encontrar nuevas fórmulas de negociación entre las grandes potencias
5. Comisión de Desarme' 11 de enero 1952.Resolución 502(VI)	Vino a sustituir a las dos primeras comisiones. Estableció un Comité para el Desarme y un Subcomité de las 4 grandes potencias y Canadá.

CUADRO IX

(continua)

NOMBRE	OBSERVACIONES
<p>6. Comité de Desarme de las Diez Naciones 20 nov. 1959. Resolución 1378 (XIV).</p>	<p>Terminó su mandato cuando los países comunistas se rehusaron a participar en sus trabajos. Estaba compuesta por cinco naciones del bloque occidental y por cinco del oriental.</p>
<p>7. Comité de Desarme de Dieciocho Naciones 20 dic. 1960. Resolución 1722 (XVI).</p>	<p>Copresidencia de los Estados Unidos y la URSS. En 1969 el número de miembros se aumentó a 26 y su nombre cambio al de Comité de Desarme.</p>

Fuente : N.U. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, 1946 - 1977.

das únicamente juegan un papel marginal limitado a los mecanismos de negociación, fuente de presión internacional y a la implementación de los acuerdos concluidos fuera de su seno.

Con respecto a estos últimos, cuyo número lamentablemente no se puede equiparar con las necesidades reales (35), es donde debemos concentrar nuestra atención.

dicho acuerdo. Por definición el problema del Desarme es multilateral. Cfr. Bloomfield P. Lincoln. The United Nations and the United States Foreign Policy, MIT, 1960, pp 94-101.

35) Los acuerdos concluidos bajo la égida de las Naciones Unidas o sancionados posteriormente por la Asamblea General comprenden :

1. El Tratado que Prohíbe las Pruebas de Armas Nucleares en la Atmosfera, el Espacio Ultraterrestre y el Fondo del Mar. Firmado en Moscú el 5 de agosto de 1963, entró en vigor el 10 de septiembre de 1963. Aunque 104 países son Partes, Francia y la República Popular China no lo han firmado.
2. El Tratado sobre los Principios que Deben Regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y otros Cuerpos Celestes. Concluido en 1966, el Tratado entró en vigor el 10 de octubre de 1967. 69 Estados son Partes.
3. El Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares en América Latina se abrió a la firma el 14 de febrero de 1967. En él son Partes 22 Repúblicas Latinoamericanas y 6 países extracontinentales.
4. El Tratado para la No Proliferación de las Armas Nucleares. El Tratado fue abierto a la Firma por la Gran Bretaña, Estados Unidos y la URSS el 1º de julio de 1968 y entró en vigor el 5 de mayo de 1970. 99 Estados son Partes y las no Partes incluyen a: Israel, India, Pakistán, Argentina, Brasil, España, Sudáfrica, la República Popular China y Francia. El Tratado se negoció en el seno de la Conferencia del Desarme y se revisó en mayo/75.
5. El Tratado que Prohíbe el Emplazamiento de Armas Nucleares y de Otras Armas de Destrucción Masiva en el Fondo del Mar, en el Lecho Submarino y en el Subsuelo submarino se abrió a la firma el 11 de febrero de 1971 y entró en vigor el 18 de mayo de 1972. 57 Estados son - Miembros.

En efecto, los convenios relativos al control de armamentos y al Desarme, en general, se pueden clasificar en tres categorías, a saber :

- a) acuerdos que prohíben el uso de ciertos materiales o el recurso a ciertas medidas (Tratado de Moscú, Convención sobre Armas Biológicas),
- b) acuerdos que excluyen armas o prácticas de ciertas áreas (Tratado sobre el espacio ultraterrestre, Tratado de no proliferación, Tratado que Prohíbe colocar armas nucleares en el fondo del mar y el Tratado de Tlatelolco).
- c) acuerdos que limitan el tamaño de los armamentos nacionales (acuerdos bilaterales) (36).

No obstante, ha sido la Asamblea General y no el Consejo de Seguridad (que conforme al Artículo 26 debería "elaborar planes que se someteran a los Miembros de las NU para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos") la que ha demostrado la mayor actividad en este campo, ya que ha sido poco lo que el Consejo de Seguridad ha contribuido al desarrollo de los acuerdos logrados, mientras que la Asamblea General ha formulado principios generales, normas y procedimientos referentes al control de armamentos.

Independientemente de cual haya sido el órgano que con mayor empeño ha llevado a cabo las funciones encomendadas por la Carta, se argumenta que esta se ha, si no reformado, al menos complementado con los convenios mencionados (37).

6. La Convención que Prohíbe el Desarrollo, Producción y Acumulación de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre su Destrucción. La Convención que se abrió a la firma el 16 de diciembre de 1971 entró en vigor en 1975 contando con 65 Estados Partes.

36) Cfr. Goodrich M.L., op cit, p. 131

37) Recuérdese aquí una vez más la discusión sobre si una resolución o Tratado basado en alguna disposición de la Carta efectivamente la modifican. Vid supra p. 180 y siguientes.

Otra variante de este mismo razonamiento concede que, en realidad, prácticamente no existe diferencia alguna -en cuanto a su status legal- entre una propuesta que adopte la forma de un Tratado sobre desarme concluido gracias a la intervención de algún órgano de las N.U. y una propuesta encaminada a reformar la Carta en ese sentido, en vista de que en los dos casos se requiere la ratificación de los Estados Partes (en especial de los países potencialmente fuertes militarmente) para que tanto el Tratado como la enmienda entren en vigor (38).

Concluyendo, nadie desconoce la complejidad del problema del Desarme, ni los cambios que este concepto ha sufrido a lo largo de su historia (39), sin embargo, no puede aducirse que la Carta se haya modificado por los acuerdos complementarios celebrados en este campo. Puede, por otra parte, concurrirse en que la Organización no ha desempeñado el papel enérgico y eficaz previsto en el multicitado tratado para el control de las armas nucleares y convencionales; pero esto, como puede constatarse por los innumerables antecedentes, no ha sido por falta de acción en las Naciones Unidas, sino por falta de voluntad política de los Estados Miembros, fundamentalmente de las grandes potencias y de las dos superpotencias.

38) Cfr. Wilcox F, "Proposals...", p.219. Las únicas propuestas relativas al control de armamentos que implican la enmienda de la Carta son las propuestas de carácter supranacional que presuponen la creación de un organismo permanente encargado de estos asuntos.

39) No fue sino hasta 1959 que se aceptó esta noción y el 20 de septiembre de 1961 que los Estados Unidos y la Unión Soviética en un comunicado conjunto sobre Desarme acordaron :a) que la guerra dejaba de ser instrumento para la solución de los problemas internacionales y b) que el desarme general y completo debería estar acompañado del establecimiento de procedimientos adecuados para la solución pacífica de controversias y de arreglos efectivos para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Ultimamente, (Sesión Especial de la Asamblea General sobre el Desarme) se ha dado especial énfasis a la relación desarrollo-desarme. Documento A/32/41.

IV. FLEXIBILIDAD DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Otra serie de adaptaciones hechas a la Carta de las N.U. no ha tenido una expresión tan rigurosa como ha sucedido en los casos en que se ha adoptado una resolución o una declaración, o la Corte Internacional de Justicia ha emitido una opinión consultiva o, por último, se han creado organismos especiales que han ampliado la concepción general del citado documento. Estas adaptaciones, por lo tanto, han sido consideradas como la prueba contundente de la flexibilidad de la Carta y, por tal motivo, han adoptado las más variadas y numerosas manifestaciones.

Asimismo, deben analizarse no como enmiendas a la Carta en el sentido en que hemos manejado este término, pero si como las medidas que realmente han alterado, sin lugar a dudas, la aplicación general de la Carta. A nuestro juicio, también, pueden catalogarse como los procedimientos más efectivos para el desarrollo comprehensivo del mencionado tratado.

Sería imposible reseñar cada una de estas adaptaciones pues, recordando el argumento de que "no pasa día sin que se modifique la Carta", se comprende la razón práctica que obstaculiza tal labor. Por ello, se ha recurrido a la selección de las más importantes.

1. En los Mecanismos de Representación.

Atendiendo a los acontecimientos históricos, esta cuestión tiene necesariamente que enmarcarse en la época de la llamada "Guerra Fria", ya que fue en ese periodo cuando lóe problemas relativos a la membresía de nuevos Estados adquirió su punto culminante.

Las disposiciones de la Carta a este respecto ya fueron analizadas con anterioridad, por lo que resultaría repetitivo volverlas a señalar. No está por demás, sin embargo, recordar las condiciones que en ese entonces dificultaban la admisión de nuevos Miembros. En primer término, es taba la tirantes de la situación política internacional -

caracterizada por el enfrentamiento entre los bloques socialista y occidental; en segundo lugar, la insistencia para la exacta aplicación del Capítulo II de la Carta referente a los Miembros y, en tercer lugar, la aparición de nuevos Estados que acababan de despertar a la vida independiente y que se encontraban ansiosos por asumir sus responsabilidades internacionales.

Así, la Organización y los Miembros ya admitidos tenían que pensar en fórmulas imaginativas que facilitarán la entrada de los Estados no Miembros. Desde entonces varias soluciones se han aplicado, todas ellas con favorables resultados.

1.1 "Paquetes" de Miembros : Requisitos de los Artículos 3 y 4 de la Carta.

La razón principal que impedía el ingreso de nuevos Estados Miembros a la Organización ciertamente era la confrontación política. No obstante, las consideraciones - constitucionales comprendidas en el Artículo 4 de la Carta no habían perdido importancia; antes bien, su valor continuamente se redefinía y reafirmaba.

En la Conferencia de San Francisco se resolvió incorporar las dos teorías (opuestas entre sí) que sobre la membresía se habían presentado. De tal suerte que la Carta refleja la idea de la universalidad a la vez que condiciona la admisión a aquellos Estados "amantes de la paz" (1). Esta contradicción, naturalmente, no podía sostenerse por mucho tiempo y en 1947 se solicitó la opinión de la Corte Internacional de Justicia. (2)

Por otra parte, las condiciones establecidas en el Artículo 4 de la Carta requerían no sólo aclarar la disposición del párrafo 2 de dicho Artículo (3), sino también -

1) Cfr. Eichelberger op cit, p. 131

2) Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1950 sobre la competencia de la Asamblea General para la admisión de un Estado en las Naciones Unidas.

3) Vid supra pág. 213 y siguientes.

definir el deracho legal de los Estados para ser admitidos en la Organización (4).

Con respecto a la primera cuestión, la Corte Internacional de Justicia decidió que "la Asamblea General no podía proceder a la admisión de un Estado como Miembro sin la recomendación favorable del Consejo de Seguridad" (5) y, por lo tanto, el Consejo debería tener ingerencia, como lo estipula la Carta, en la admisión de nuevos Miembros.

La Corte interpretando el párrafo 1º del Artículo 4 de la Carta (6) también llegó a la conclusión de que "un Miembro de las N.U., que conforme al Artículo 4 emita su voto en el Consejo de Seguridad para la admisión de un nuevo Miembro, por ese solo hecho jurídicamente no puede condicionar su voto a condiciones que no estén expresamente señaladas en la Carta para la admisión de tal Estado; pero si puede condicionar su voto al cumplimiento de las condiciones del mencionado Artículo, siempre y cuando se aplique de igual forma a todas las solicitudes de admisión" (7).

Consecuentemente, ningun Estado tiene el derecho legal a ser admitido como Miembro de las Naciones Unidas. Es más, ni siquiera existe un recurso legal para cuando el Consejo de Seguridad, la Asamblea General o ambos, no tomen la decisión esperada para la admisión de un Estado como Miembro de la Organización (8).

4) Cfr. Kelsen H., op cit, p. 71

5) Cfr. Goodrich M.L., op cit, p.44. La Asamblea General puede aceptar un nuevo Miembro con el voto favorable del Consejo de Seguridad, pero no con el voto negativo de este último, cuya recomendación es una decisión.

6) Opinión Consultiva del 28 de mayo de 1949 adoptada por nueve votos contra seis.

7) Cfr. Giraud E., op cit, p. 405.

8) Cfr. Kelsen H., op cit, p. 71. "Imponer a los Miembros de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad una obligación legal para votar de conformidad con las disposiciones de la Carta es, desde el punto de vista técnico, altamente problemático". Ibidem, p. 72.

Ante esta situación, se optó por negociar un acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad para admitir grupos de Estados que, mientras se aclaraban las cuestiones legales de su admisión, se habían formado. La solución más práctica fue la de los "paquetes" de Miembros.

El 8 de diciembre de 1955 el Consejo de Seguridad dentro del "acuerdo del paquete" recomendó la admisión de 16 Estados (9). Posteriormente se admitieron otros grupos aunque formados por un número menor de Estados.

1.2 La Representación de China.

"La representación de China" fue otro de los problemas políticos para el que se encontró una solución igualmente política. La solución constitucional fue menos clara.

Los cambios internos ocurridos en China, que condujeron a la bipartición del país, y la tensa situación internacional aunados a la pretensión de cada uno de los dos gobiernos que se decían representativos del pueblo chino - para ocupar el asiento que le correspondía a China en la Organización y a la carencia de lineamientos constitucionales adecuados para poder enfrentar este tipo de situaciones, por casi 25 años mantuvieron a las Naciones Unidas en un estado de completa inmovilidad en este aspecto.

Es desde esta perspectiva que la "representación de China" adquiere singulares características. Por ejemplo, hasta 1971, que fue cuando se solucionó el problema, la URSS invariablemente y para cada una de las acciones de la Organización hacia notar su oposición, la cual se vinculaba con la normalización de la representación del pueblo chino en las N.U. Es decir, que la Unión Soviética no sólo se escudaba detrás de este argumento por motivos propios, sino que además trastornaba la actividad de la Organización por que resaltaba la "ilegalidad" de sus acciones al no estar debidamente representado uno de sus miembros principales, que también era un miembro permanente del Consejo de Seguridad.

9) Resolución 918 (X) del 8 de diciembre de 1955.

La parálisis del Consejo de Seguridad, a todas luces, se debió a la falta de una disposición legal que permitiera encontrar una rápida solución (10) y aunque la Organización anteriormente había confrontado una situación inversa : la unión de dos miembros para formar uno solo (11), la cuestión de la "representación de China" obviamente se complicaba por ser este un miembro permanente del Consejo de Seguridad.

La solución final fue drástica y carente de toda explicación jurídica : simplemente se declaraba que la República de China (Taiwán) dejaba de ser "el verdadera representante del pueblo chino" y, por consiguiente, se daba paso a la representación de la República Popular de China (12).

Las cuestiones de fondo que todavía esperan respuesta son muchas y, en consecuencia, no puede dejar de preguntarse si acaso la Organización con su acción, de hecho, no "expulsó" a uno de sus Miembros (Taiwán)?.

-
- 10) Un caso semejante, aunque no idéntico, ocurrió cuando Indonesia se retiró de la Organización, cuya Carta Constitutiva no prevee, y por lo tanto regula, este tipo de acciones.
 - 11) En concreto se hace referencia a la efímera unión de Egipto y Siria en la República Árabe Unida.
 - 12) Fue tan súbito el cambio que no hubo tiempo (y quizá deseos) de modificar el texto del Artículo 23 de la Carta para corregir el nombre correspondiente a la República Popular China.

1.3 La Suspensión de Sudáfrica

Las disposiciones de la Carta únicamente regulan la suspensión y la expulsión de los Miembros de la Organización que dejen de cumplir con sus obligaciones, siendo - la segunda la sanción definitiva.

La suspensión, por su parte, incluye varios supuestos (13) :

- a) que el Estado a ser suspendido " haya sido objeto de acción preventiva o coercitiva por parte del Consejo de Seguridad",
- b) " a recomendación del Consejo de Seguridad" se le suspenderá " del ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de Miembro", y
- c) " el ejercicio de tales derechos y privilegios podrá ser restituido por el Consejo de Seguridad".

Examinando la suspensión de Sudáfrica a la luz de estos supuestos se puede considerar que este país, de hecho, había sido objeto de "acción preventiva" por parte de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, en virtud de los constantes llamados para que modificara su política de discriminación racial; pero no se puede concluir que el Artículo 5 de la Carta se hubiese aplicado con todo rigor.

Sudáfrica fue suspendida de la Asamblea General en 1974 en base a que, entre otras cosas, "el gobierno sudafricano no era representativo de ese pueblo", más no fue una suspensión hecha conforme a la recomendación del Consejo de Seguridad (no al menos al principio), sino conforme a una decisión del Presidente de la Asamblea General sobre una cuestión de credenciales , que nada tiene que ver con el Artículo 5 o con el Artículo 6 de la Carta (14).

13) Artículo 5 de la Carta

14) Cfr. Department of State, US Position at 29th General Assembly. La Asamblea únicamente puede privar a un Miembro de sus derechos y privilegios aplicando los Artículos 5, 6, y 19 de la Carta.

Técnicamente, Sudáfrica continua siendo Miembro de las Naciones Unidas, aunque no goza de ninguno de los derechos y privilegios (incluido el derecho de voto) de los Miembros; pero ¿ qué sucede con el cumplimiento de sus obligaciones ? . Para la Organización, naturalmente, la suspensión de ninguna manera afecta las obligaciones de un Miembro" (15). Sudáfrica, por su parte, se rehusa a pagar su contribución anual a la Organización (16).

¿ Puede aplicarse la sanción del Artículo 19 a un Miembro que ha sido suspendido?. En el caso de Sudáfrica la sanción máxima (privación del derecho de voto) ya ha sido aplicada y, por lo tanto, el citado Artículo pierde relevancia y Sudáfrica puede desatender el llamado de las NU para ponerse al corriente en sus cuotas.

1.4 Status de País Observador.

" Son Miembros originarios de las Naciones Unidas los Estados que Artículo 3

" Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas los demás Estados Artículo 4

El principio de que sólo los Estados podrían ser Miembros de la Organización nunca se aplicó en sentido estricto ni conforme al Artículo 3, puesto que entre los Miembros originarios se cuentan Bielorusia y Ucrania; ni conforme al Artículo 4 de la Carta ya que se han admitido otras entidades.

La necesidad de permitir la participación de estas entidades en la Organización propició la creación "de facto" de la categoría de Observador. Hasta hace poco esta se había otorgado a entidades con reconocidas características estatales e internacionales como El Vaticano; no obstante, recientemente se concedió a la Organización para la Liberación Palestina, la cual no sólo tiene el status de Observador en la Asamblea General sino, a partir de 22 de julio de 1977, en el Consejo Económico y Social, convirtiéndose así en el primer "no Estado" admitido en otro órgano de las Naciones Unidas.

15) Cfr. Bentwich N., op cit, p. 19

16) Para el 3 de octubre de 1977 Sudáfrica adeudaba a las NU más de 7 millones de dólares por cuotas atrasadas.

1.5 Asientos Permanentes de facto y Distribución de Asientos por Bloques.

La creación de asientos permanentes de facto y la distribución de asientos por grupos de países (17) constituye otra de las innovaciones a la Carta que han facilitado el mejor funcionamiento de la Organización al reconocer la ineludible realidad política y al evitar problemas de procedimiento, coadyuvando a cumplir con el requisito de la mayor representatividad geográfica posible señalado en la Carta (18).

Tenemos que insistir, sin embargo, en que esta más bien es una adaptación a las reglas de procedimiento de los órganos de la ONU y no al texto o espíritu del citado Tratado.

2. Votación en el Consejo de Seguridad

El problema del veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que tantos males ha causado, a la vez, ha permitido poner en práctica interpretaciones valideras sobre lo que no constituye un veto.

Nuevamente aquí no se han seguido normas previas, porque no había ninguna, sino que se ha adoptado y adaptado un criterio común para la aplicación de la Carta.

El Artículo 27 párrafo 3 dispone que las decisiones importantes se tomen por el voto afirmativo de nueve Miembros, incluidos los miembros permanentes, de donde se infiere que el voto negativo constituye un veto. Sin embargo, nada se dice de la abstención de un Miembro permanente o de su ausencia; esto es, de la no votación de un miembro permanente.

17) Vid supra pág. 86 y siguientes.

18) Artículo 23(1) de la Carta.

2.1 Abstención de un Miembro Permanente

El Consejo de Seguridad desde el principio de su historia determinó que la abstención de un miembro permanente en una votación no constituye un veto y de esta forma disminuyó el impacto de un voto negativo (19).

Asimismo, facilitó la toma de decisiones en el propio Consejo puesto que, de no abstenerse un miembro permanente, muchas de las acciones emprendidas se hubieran de tenido si interpone su voto negativo. (20).

Si esta interpretación de la abstención considerada como un voto "no negativo" no contraviene el texto de la Carta si podría, en teoría, ir contra el espíritu de dicho documento puesto que los fundadores de la Organización pensaban que toda acción de las Naciones Unidas o se tomaba por el consentimiento unánime de todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o no se tomaba. En la práctica este supuesto resulta ilógico.

En fin, cabe preguntarse si esta interpretación de la abstención puede aplicarse en la fase de la ratificación del proceso de enmienda de la Carta de las NU (21). Resulta difícil pensar que un miembro permanente se abstenga en una votación tan importante, pero aún suponiendo que lo haga, la Carta específicamente requiere del voto de todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Artículos 108 y 109). En conclusión, si un miembro permanente se abstiene no se adoptaría ninguna reforma a la Carta.

2.2 Ausencia de un Miembro Permanente

Hablar de la ausencia de un miembro permanente del Consejo de Seguridad resulta sorprendente, así como -

19) Cfr. Claude I. op cit, p. 142 y Kelsen H Op cit p.261

20) Gracias a esta interpretación han sido posibles, por ejemplo algunas de las operaciones para el mantenimiento de la paz.

21) Cfr. Schwelb E., op cit, p. 90

tratar de determinar si esta constituye un voto negativo o una abstención, ya que la propia Carta estipula que "cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá en todo momento su representante en la sede de la Organización" (Artículo 28 párrafo 1). No obstante, las vicisitudes políticas han llevado a la necesidad de especificar lo que se haría cuando un miembro permanente estuviera ausente.

En primer lugar, como es evidente la Carta no prevé ninguna medida contra el miembro cuyo representante no se encontrase en la sede de la Organización, mucho menos si se trata de un miembro permanente.

Segundo, cuando un miembro permanente no está presente, por una parte, este se halla en franca violación de la Carta pero, por la otra, los demás miembros del Consejo de Seguridad tienen que tomar decisiones, aún en la ausencia de ese miembro permanente, y evitar que el hecho de que no se halle representado en el Consejo se traduzca en una paralización automática del mismo.

El único ejemplo que se tiene sucedió cuando el delegado de la URSS se retiró del Consejo de Seguridad durante la consideración del conflicto armado que diera lugar a la Guerra de Corea, y de él se desprende que :

1. la ausencia de un miembro permanente del Consejo de Seguridad no imposibilita la toma de una decisión,
2. que inclusive se pueden adoptar medidas que impliquen el uso de fuerzas armadas al servicio de las Naciones Unidas, y
3. que la situación prevaleciente se pudo calificar (22) como una amenaza a la paz y un acto de agresión.

Es decir, la ausencia no constituye ni un voto negativo ni una abstención (23).

22) Conforme al Artículo 39 de la Carta

23) Cfr. Giraud E., op cit, p. 392.

3. Elección del Secretario General

Respecto a la elección del Secretario General la Carta únicamente establece que "será nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad" y que "será el más alto funcionario administrativo de la Organización " (Artículo 97). La relativa poca importancia que en San Francisco se le dió al cargo de Secretario General de las Naciones Unidas, como puede verse, se evidencia con la falta de disposiciones sobre su labor, mandato y demás peculiaridades.

La Organización, por lo tanto, ha tenido que ir definiendo la duración de dicho cargo, así como otros requerimientos propios del puesto, a tal grado que la terminología (y por ende las diversas modalidades del mandato) se ha extendido considerablemente, a medida que este ha cambiado para abarcar, entre otros, términos tan variados como Nombramiento (previsto en la Carta), extensión del mandato, renuncia, reelección, nombramiento interino o temporal, nombramiento del Secretario General en funciones como Secretario General de la Organización, nombramiento para un periodo de sesiones de la Asamblea General, etc.

El primer Secretario General de la ONU fue nombrado el 24 de enero de 1946 (24) por un periodo de cinco años, al cabo de los cuales se iniciaron los problemas para conservar o nominar al candidato para dicho cargo.

3.1 Extensión del Mandato.

El primero de la serie se presentó cuando al finalizar el mandato del Secretario Lie la Unión Soviética - se opuso al plan de la Asamblea General que simplemente extendería, sin ninguna referencia al Consejo de Seguridad, su duración por dos o tres años más. Sin embargo, después de una severa confrontación en el Consejo de Seguridad entre

24) Resolución 11(I) del 24 de enero de 1946 y resolución 13(I) del 13 de febrero de 1946.

los Estados Unidos y la Unión Soviética, la Asamblea General finalmente aprobó un proyecto de resolución elaborado por 14 naciones (25) para extender el mandato del Secretario General.

Sorpresivamente, el Secretario Lie anunció su renuncia dos años después de extendido su término (26). Para 1953 se aprobó la nominación del nuevo Secretario General, Sr. Dag Hammarskjöld, sin mayores contratiempos (27). De igual forma, sin mayor problema, el Consejo de Seguridad en sesión cerrada el 26 de septiembre de 1957 acordó recomendar al Secretario Hammarskjöld para otro periodo de cinco años; pero las cosas no habían de continuar con tanta facilidad. La Unión Soviética emprendió una intensa campaña contra el Secretario General, que sólo terminó con la repentina muerte de este último.

3.2 Secretario General Interino

Entonces se presentó una situación sin precedente. Faltaban 18 meses para que el término del Secretario General finalizara, no había ningún asistente que pudiera hacerse cargo, mucho menos un Secretario General Adjunto que asumiera automáticamente la responsabilidad. Varias alternativas se sugirieron inmediatamente :

1. seguir el procedimiento normal para la elección del Secretario General (la actitud de los países socialistas no lo facilitaba),
2. nombrar un Secretario General en funciones (tal vez sin la recomendación del Consejo de Seguridad,
3. recurrir a la propuesta de la Troika
4. instaurar un Consejo administrativo de tres miembros,
5. nombrar un Secretario General asesorado por un Consejo,
6. nominar alguno de los Subsecretarios (28).

Finalmente, los Estados Unidos propusieron la alternativa decisiva : nombrar un Secretario General temporal

25) Adoptada por 46 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones. Cfr. Gordenker op cit, p.39-41' "Las condiciones por las que el primer Secretario General fue nominado para =

(29). hecho que se consumó el 3 de noviembre de 1961.

Posteriormente, se pasó a la nominación del Secretario General Interino como Secretario General de las N.U. para un periodo que terminaría el 3 de noviembre de 1966. Por último, se estableció la práctica de la reelección del Secretario General.

-
- un segundo término, adolecen, desde el punto de vista jurídico, de serias objeciones ya que la Asamblea General nombró al Sr. Lie, sin la consurrencia del Consejo de Seguridad, como Secretario General. Para justificar jurídicamente esa decisión se ha dicho que no se trataba de una nominación sino de una reelección. El argumento es sumamente débil". Cfr. Giraud E., op cit. p.392.
- 26) El anuncio de la renuncia fue hecho el 10 de noviembre de 1952
- 27) La Asamblea General lo nombró Secretario General por 57 votos a favor uno en contra y una abstención el 7 de abril de 1953 (Resolución 709(VII)).
- 28) Cfr. Gordenker, op cit, p. 51
- 29) El cargo de Secretario General Temporal estaba condicionado a que actuara bajo el consejo de un Directorio compuesto por 4 o 5 subsecretarios, cada uno de los cuales representaría una región geográfica. Ibidem, p. 63.

CAPITULO V

¿ REESTRUCTURACION DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS O ENMIENDA DE SU CARTA CONSTITUTIVA ?

Considerando que la efectividad de las Naciones Unidas se mide en términos de la influencia que pueda ejercer sobre sus Miembros y en la sociedad internacional en su conjunto, el calificativo más usado, por tanto, ha sido el de ineficiente e incapaz de efectuar cambios (ya que ni siquiera se han llevado a cabo los recomendados por sus propios órganos). Además, la ONU con suma frecuencia se ha encontrado perdida en el laberinto de los debates ideológicos en los que fácilmente se llega a la elaboración de teorías políticas y económicas las cuales no afectan, de manera particular, el curso de los acontecimientos.

Empero, no puede dejar de reconocerse, por otra parte, que la actividad de las Naciones Unidas conoce ciertos límites, dentro de los cuales destaca el férreo nacionalismo que los Estados aún se empeñan en anteponer a toda cuestión internacional.

En breve, puede decirse que la función de la Organización se ha cimentado sobre falsas premisas (que han desencadenado un entusiasmo desmedido y alejado de toda posibilidad práctica) que incluyen el concepto de la cooperación entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y la creencia de que la ONU ha llegado, después de 30 años de actividad, a su límite.

Es por eso que, en el fondo, el verdadero problema surge de la interpretación irreal e incompleta que se ha hecho sobre el principio fundamental del mantenimiento de la paz mundial. En efecto, se ha pretendido que la Organización actúe enérgicamente en todos los casos de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales indiscriminadamente. Sin embargo, con ese supuesto, desafortunadamente, se pasa por alto que son los Miembros y no la Organi-

zación en sí, los responsables de evitar quebrantamientos de la paz. Esta pretensión, además, casi siempre va acompañada de la noción de que las N.U. han fracasado porque la paz no se ha mantenido (guerras localizadas) y porque los Estados siguen actuando conforme a su libre albedrío.

Asimismo, lo que es más grave, la Organización ha sido, en general, relegada a una posición política marginal que, obviamente, no incluye los problemas vitales de los Estados Miembros, especialmente los de las grandes potencias (Desarme, Medio Oriente, intervenciones en África, relaciones comerciales y económicas internacionales, etc.)

En este sentido es que se ha hablado de reestructurar a la Organización, a pesar de que en muchos aspectos no ha perdido vigencia. Antes bien, por las razones anteriormente expuestas y porque su validez se ha puesto de manifiesto, se prevee un futuro mucho más activo para las Naciones Unidas.

En otras palabras, la ONU es irremplazable ya que, dadas las condiciones actuales, es inconcebible que los países logren ponerse de acuerdo para crear un sustituto de la Organización que nos ocupa.

No obstante, ya sea que las Naciones Unidas se miren como un fin o como un medio para preservar la paz mundial, es evidente que el logro de sus objetivos políticos y de seguridad depende del lugar que se le asigne dentro de las prioridades de política exterior de los Estados (Miembros y no Miembros).

1. Los Miembros de las Naciones Unidas

La historia de las N.U. ha sido, en gran medida, la historia de falsas esperanzas y de ajuste a la realidad que crea un mundo dividido y en latente confrontación. Sin embargo, como tantas veces se ha repetido, su historia no es más que el fiel reflejo de los problemas de la sociedad internacional y, en concreto, de los de cada uno de sus Miembros.

No obstante que la gran mayoría de los Estados otorga especial importancia a las Naciones Unidas, como la Organización en la que pueden examinar y resolver los problemas actuales sobre la base de la igualdad soberana y como clave (se podría decir como recurso vital) para una mejor sociedad humana en el futuro, la influencia de la ONU únicamente se ejerce sobre aquellos que están dispuestos a aceptarla.

La cuestión crucial con respecto a las N.U., naturalmente se plantea en el campo de la seguridad nacional (y por ende de la soberanía nacional); esto es, su valor se establece con relación al éxito que obtenga en la eliminación de las guerras de agresión emprendidas por los propios Estados y, en lenguaje político, de la utilidad y servicio que preste al o los intereses nacionales.

El conflicto Estado nacional-Organismo internacional, creado por la existencia paralela de ambos, en el caso de las N.U. ha repercutido en la propagación de una idea - errónea en cuanto al papel de la Organización. Por ello, al analizar la posición de un Miembro de la ONU en lo referente al cambio de su estructura es indispensable señalar, puesto que evidentemente no todos esperan lo mismo de la Organización, la forma en que concibe a las Naciones Unidas y la apreciación general que sobre su actuación y concepciones sobre la Organización tienen los demás Miembros.

El ejemplo más típico que debe considerarse en primer término es el de los Estados Unidos ya que su nombre ha estado íntimamente ligado al de las Naciones Unidas. Los Estados Unidos, como arquitectos de la Organización, evidentemente forjada a la medida de sus intereses, oponen serias reservas para alterar el patrón central de la ONU porque :

" están convencidos de que la necesidad más urgente de la comunidad internacional de Estados es la de tomar una decisión tendiente a implementar, acorde con las obligaciones contraídas al aceptar la Carta de las N.U., las acciones y políticas nacionales. La observancia de estas obli

gaciones es indispensable si la Organización habrá de cumplir con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales, así como los demás propósitos de las Naciones Unidas.

Los Estados Unidos consideran que la Carta constituye el único vínculo legal que crea una comunidad mundial de naciones, a pesar de la existencia de diversos puntos de vista y filosofías.

Consecuentemente, cualquier intento por reformar la o revisarla debe verse con todo detenimiento, so peligro de debilitar los frágiles lazos que unen a los Estados Miembros. Los Estados Unidos no ven ninguna evidencia de acuerdo entre la memoria de las N.U. ni siquiera en los objetivos de la susodicha reforma.

Los Estados Unidos, en principio, no se oponen a cambios en la Carta, pero consideran que sería más acertado efectuarlos mediante el mecanismo de caso por caso y sólo cuando el acuerdo necesario para efectuar una enmienda específica exista

Las propuestas de enmienda de la Carta deben hacerse conforme a lo estipulado en su Artículo 108 (el cual permite precisamente el análisis de caso por caso) y los cambios efectuarse según los métodos de procedimiento, en lugar de atentar al largo proceso de la enmienda y la ratificación. Finalmente, aunque se reconoce la frustración que hay con el sistema actual y la necesidad de ciertos cambios, se aconseja que, en virtud de que el consenso internacional esencial para realizar la reforma de la Carta, tanto en cuestiones generales como específicas, no se ha desarrollado, evitar como arriesgado e impertinente cualquier intento comprensivo de revisión de la Carta(1)

De igual forma los Estados Unidos, sugieren que :

" los problemas de la Organización se pueden resolver mediante el uso adecuado y total de la maquinaria existente y no creando una nueva.....

La Carta por el proceso normal de interpretación

1) Cfr. McDowell Eleanor, Digest of United States Practice in International Law, 1975, Department of State, p. 36 y US Con

y evolución ha sufrido modificaciones significativas al cambiar de los tiempos, con el ingreso de nuevos Miembros y con una mejor comprensión de las necesidades centrales de las organizaciones multinacionales.

Desde su punto de vista, la Carta se ha mantenido como un documento vigente...flexible a las necesidades contemporáneas.... " (2)

Para muchos Miembros de la Organización la posición norteamericana de emprender cambios específicos solamente ha venido a confirmar la creencia general de que dicho país intenta seguir usando (y abusando de) las Naciones Unidas como un instrumento de su política exterior al que, no obstante, otorgan escasa importancia ya que más bien son vistas como un ejercicio diplomático que existe independientemente de las consideraciones de política y seguridad.

Por último, se sostiene que si los Estados Unidos se abstuvieron de efectuar cambios en la Organización cuando la coexistencia con el bloque socialista parecía im posible, mucho menos lo harán ahora para otorgar poderes decisorios a la pujante fuerza tercermundista que los demanda.

Como era de esperarse los Estados Unidos no están solos en su oposición a revisar de manera general e indiscriminada las disposiciones de la Carta, lo que sorprende es que su aliado más constante sea la propia Unión Soviética.

Los argumentos soviéticos básicamente hacen eco de los norteamericanos :

" Los propósitos y principios de las N.U. reflejan en términos obligatorios, conforme al Derecho Internacional, las experiencias y conclusiones históricas de los Estados, derivadas de su lucha contra la agresión....

La Carta es el documento universal obligatorio de

gress, The Question of Charter Review, 20 nov. 1975

2) Department of State, Sepcial Report of the US Position at the 29th General Assembly, p.20

la época de la post-guerra más importante en las relaciones internacionales. Sus disposiciones con tienen los principios políticos y legales necesarios para asegurar la paz duradera, el fortalecimiento de la seguridad internacional y el desarrollo de la cooperación pacífica entre los pueblos y los Estados...

En años recientes, la esencia de estos principios se ha incorporado en un gran número de Tratados y declaraciones bilaterales y multilaterales destinados a fortalecer las relaciones de coexistencia pacífica... Esta es la prueba convincente de que por más de 30 años, desde que la Carta se adoptó, sus principios no han perdido significación en el establecimiento de relaciones fructíferas entre los Estados. Esto, además, confirma que la Carta es generalmente aceptada como la base para lograr los objetivos y las metas de las N.U. y que, por lo tanto, no hay necesidad de enmendarla. Las enmiendas tendrían un efecto contraproducente en los múltiples esfuerzos para aplicar la Carta en las relaciones internacionales.

En fin, la revisión de la Carta pondría en peligro la estabilidad, el funcionamiento, y la efectividad política de la Organización y de sus organismos los cuales, conjuntamente con los principios de la Carta, forman un todo integrado y perjudicarían la actividad de las Naciones Unidas (3)

La URSS, a su vez, confiere especial importancia al principio de la unanimidad de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (4); sin embargo, su actitud es vista en términos similares a los de los Estados Unidos, además de que, según se cree, cataloga a las N.U. como un instrumento de propaganda y como un elemento simbólico para el establecimiento de un orden mundial regido por el derecho.

El privilegio de veto de los demás miembros permanentes del Consejo de Seguridad ha sido un fuerte motivo para que las llamadas potencias medianas (quizá con la excepción de la República Popular China), de alguna manera

3) Documento A/9739

4) " El principio de la unanimidad de los miembros perma-

u otra, se opongan a la revisión incondicional de la Carta de las Naciones Unidas. Las razones repetidas una y otra vez, en síntesis se reducen a que la Carta es un documento básico de la comunidad de naciones, que ha permanecido en vigor desde su adopción y que sigue siendo la base de las relaciones entre los Estados, que los intentos por adaptar a la Organización a la nueva realidad debe mantener intactos sus principales fundamentos e instituciones y que estén encaminados, primero, a la plena realización de los propósitos de las N.U. y, en segundo lugar, a efectuar cambios específicos que cuenten con el apoyo mayoritario de los Miembros de la Organización, previa exhaustiva consideración (5).

El resto de los países desarrollados comparten, con ligeras variaciones de forma pero no de fondo, las opiniones expresadas líneas arriba. En cambio los países del Tercer Mundo sustentan la posición contraria. Sus argumentos comprenden, entre otros :

- a) que la "maquinaria" de la Organización necesita "engrasado" para evolucionar al paso que cambia la sociedad internacional,
- b) que la Carta es un documento de la era pre-nuclear que debe ser puesto al día,
- c) que debe dotarse a la Organización de los mecanismos adecuados para enfrentar las flagrantes violaciones de la Carta cometidas por algunos Estados,
- d) que la Carta y la Organización deben reformarse para satisfacer las demandas y aspiraciones de los países en desarrollo,
- e) que el aumento en el número de Miembros hace imperativo un cambio en la Carta,

nentes del Consejo de Seguridad que refleja la responsabilidad particular de las grandes potencias para el mantenimiento de la paz, ha demostrado su valor en la solución de conflictos pasados y presentes". Ibidem.

5) Documento A/9739 p. 7

- f) que debe incorporarse al texto de la Carta, respetando sus principios y propósitos fundamentales, la experiencia adquirida durante estas tres últimas décadas, así como los cambios ocurridos en el contexto mundial, y
- g) que muchas de las disposiciones de la Carta ahora son obsoletas.

No obstante, el llamado para que la Carta se revise en su totalidad ha ido cediendo paso a las propuestas dirigidas a modificar disposiciones específicas de dicho Tratado. Disposiciones que, por otra parte, se han ido centralizando en los procedimientos de votación de los órganos de las NU y en las estipulaciones referentes al sistema de seguridad colectiva por intermedio de las operaciones de mantenimiento de la paz. Así como en reformas de procedimientos y administrativas en materia socio-económica.

La cuestión de la reforma de la Carta de las NU en consecuencia, ha quedado incorporada dentro de la polémica de orden político que caracteriza a la sociedad internacional: los propugnadores de un nuevo orden mundial argumentan que la Organización se creó sin su participación y bajo supuestos de privilegio para unos cuantos Miembros. Los opositores de la enmienda del citado Tratado sostienen que el objeto de la reforma de la Carta, en vista del dominio Afro-Asiático-latinoamericano sobre la Asamblea General, es la transformación de la Organización en una coalición anti-occidental de la que no se puede, por tanto, esperar una ponderación imparcial de los asuntos que se sometan a su consideración.

Frante a esta disyuntiva, la posición de México se puede resumir de la siguiente manera:

1. México reconoce que hay Artículos e inclusive Capítulos de la Carta que no corresponden a la práctica de los Estados Miembros de la ONU respecto a ciertos problemas de importancia fundamental, por lo que no se opondrá a la consideración y examen de cualquier iniciativa tendiente a actualizar dicho instrumento e inclusive

de estimarlo conveniente, presentará en su -
oportunidad sugerencias concretas al respecto,

2. Sin embargo, la coyuntura internacional nos ha
ce considerar que no sería apropiado promover
en este momento una revisión general de la
Carta como si ese instrumento fuera inoperan
te en forma total,

En caso de que la gran mayoría de países Mi-
embros decida iniciar esa revisión, esta de-
berá ser selectiva; es decir, limitada a cier
tos capítulos de la Carta tal y como hizo la
Organización de Estados Americanos (OEA) al
revisar su Carta que culminó con la firma de
un Protocolo en 1967.

3. Sin embargo, enmendar la Carta debe ser el mé
todo a seguir cuando exista acuerdo general -
respecto a un punto, sin olvidar que, aun en
ese caso, existen otros medios para lograr la
plena vigencia de los propósitos y principios
de las Naciones Unidas. Entre los métodos al-
ternativos podemos mencionar los siguientes :
a) la no aplicación de ciertos Artículos...
b) un importante proceso de interpretación -
que por ejemplo ha permitido a los tres Secre
tarios Generales que ha tenido la ONU (sic)
interpretar de manera diferente el alcance
de los Artículos 97, 98 y 99 de la Carta; las
importantes declaraciones sobre principios de
Derecho Internacional; la creación de órganos
con base en los Artículos 22 y 29 de la Carta,
etc. que ampliam las actividades de la ONU y
sin que para ello haya sido necesario modifi
car la Carta de las N.U.
4. Por último, México comparte la opinión expresa
da por otros Miembros en el sentido de que el
problema fundamental al que se enfrenta la Or
ganización es la ausencia de la voluntad polí
tica de muchos de sus Miembros para cumplir
estrictamente y de buena fé con las obligacio
nes que asumieron al ingresar a la ONU (6)

6) Documento A/8746 pp. 38-40

Sin embargo, el Gobierno de México considera de suma importancia que antes de que la Asamblea General resuelva iniciar un proceso de revisión de la Carta, examine con especial interés los siguientes factores :

- a) tratar de modificar sustancialmente la Carta de las Naciones Unidas en una época de crisis como la que vive la sociedad moderna podría multiplicar y ahondar las diferencias que existen entre los países y grupos de países, y
- b) las dificultades a las que se enfrenta en la actualidad la sociedad internacional organizada nacen más de la confrontación política entre Estados soberanos que las diferencias en la estructura institucional de la Organización (7).

El éxito de la Organización de las Naciones Unidas dependerá, en última instancia, de la disposición de las naciones que apoyan el presente estado de cosas para cumplir con los objetivos de la Organización así como de aquellas que se oponen a cambios por medio de la violencia y de la obtención de un alto grado de cooperación y solidaridad entre los Estados, pero principalmente entre las grandes potencias.

Sin embargo, estas no son las únicas condiciones. El acuerdo entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad seguirá siendo factor vital ya que la base real de la armonía internacional descansa en la identificación de intereses comunes; identificación que se inicia con la participación de las dos super-potencias en los trabajos de las Naciones Unidas.

De igual forma, la neutralidad de la Organización en el campo político deberá transformarse en una decidida y activa ingerencia en los asuntos económicos y sociales de los Estados.

7) Ibidem.

2. Las Alternativas de las Naciones Unidas

Como ha quedado demostrado, la Organización ha cambiado y seguirá evolucionando. Lo significativo en este caso es que las Naciones Unidas, que nunca han seguido un plan específico al respecto, no han podido formular lineamientos generales que les permitan efectuar cambios graduales, sistemáticos y libres de las restricciones que el presente estado de cosas les impone. La reforma de la Carta, por tanto, podría ser el primer paso para facilitar dicho proceso.

¿Cuáles son las alternativas que los Miembros de la Organización de Naciones Unidas tienen para enmendar su Carta Constitutiva?. Por el análisis que precede, en este punto, es posible considerar las que se refieren al aspecto legal de la cuestión:

Reestructuración de la Organización.- La necesidad de dar pronta respuesta a las demandas (especialmente de tipo socio-económico) de la nueva mayoría de los Miembros de la Organización ha favorecido el recurso al mecanismo de la reestructuración. Esta opción, cuya validez queda establecida dentro de las disposiciones de la presente Carta, tiene la ventaja de ser la menos controvertida puesto que permite la continuación de la situación actual efectuando únicamente cambios administrativos y de procedimiento.

Obviamente, las N.U. podrían ensayar este método en las demás partes del sistema (política y financiera) para continuar por la senda de la racionalización de los trabajos de sus órganos. No obstante, dada la estrechez de su campo de acción y lo limitado de los resultados finales (como lo demuestra el caso del Consejo Económico y Social- a pesar de que su "reorganización" aún no se puede dar por concluída-), la continuación de esta tendencia es poco probable.

Es más, las posibilidades de continuar por este camino también son limitadas puesto que los Miembros, en la medida en que se den cuenta que no corresponde a sus aspiraciones reales, optaran por seguir otros métodos. (Por otra parte, la reestructuración, insistimos, se concentra en el aspecto funcional de la Organización, dejando intactas las disposiciones de la Carta).

Enmienda Informal.- Esto no significa que alterativamente se opte por la revisión de la Carta. Todo lo contrario, podría ocurrir la situación inversa. Suponiendo que las N.U. se abstuvieran, por el momento, de reformar la Carta "ciertos cambios" podrían seguirse llevando a cabo -como hasta ahora- mediante el llamado procedimiento de la enmienda informal. Aquí, nuevamente, las disposiciones de la Carta permanecerían invariables durante el tiempo que las N.U. pudieran mantener tal situación.

Sin embargo, esta resulta una medida sumamente peligrosa y difícil de sostener. Si la presión de las naciones en desarrollo llegase a un punto crítico, la Organización se enfrentaría inevitablemente al dilema de tener que decidir entre acceder a las demandas de la mayoría (entre las que la revisión de la Carta ocupa un primerísimo lugar) o a confrontar un mayor desencanto que bien podría conducir al posible retiro de muchos de sus Miembros.

Enmienda Formal Limitada.- Ante una perspectiva tan desafortunada y desastrosa, nos inclinamos por creer, basándonos en la evidencia presentada y en las acciones recientes de la propia Organización, que esta en el futuro mediato y después de terminada la discusión del tema que en estos momentos se está llevando a cabo, reformará su documento constitutivo. Sin embargo, la enmienda será de carácter limitado (siguiendo el rumbo establecido con las reformas de 1963, 1965 y 1971) y encaminada a modificar artículos específicos de la Carta cuidando de no alterar de manera substancial la estructura actual de la Organización.

El hecho de que se emprenda una enmienda formal limitada presenta, obviamente, varias ventajas y desventajas. Por el lado de las primeras, la Organización al reformar la Carta lograría corregir algunas deficiencias de técnica jurídica, así como adecuar muchas de sus disposiciones con la realidad política actual.

Aunque la reforma de la Carta, en principio, no resolvería los problemas más apremiantes, este no puede tomarse como un argumento definitivo ya que todo dependerá del espíritu con que semejante tarea se emprenda. Esto es, aún dentro de una reforma limitada existe suficiente lugar para mejorar el funcionamiento general de la Organización con modificaciones imaginativas y, hasta cierto punto, audaces (limitar significativamente el uso del derecho de veto).

El problema con reformar la Carta de manera estrecha y carente de una visión futurística amplia es que ocasionaría mayor desilusión y no detendría la avalancha de demandas para enmendar y, claro está, revisar la Carta de las Naciones Unidas.

Un factor determinante indudablemente será el grado de madurez política y la habilidad negociadora que las naciones en desarrollo haya adquirido para cuando la reforma de la Carta se lleve a cabo, así como la aceptación por parte de los países desarrollados de que es preferible transformar el mundo por medios pacíficos y no por confrontación directa entre ricos y pobres.

Enmienda formal completa.— Desde cualquier punto de vista que se le considere la enmienda formal de la Carta entendida de la manera más amplia equivale a revisar el citado documento. A lo largo de este ensayo hemos repetido frecuentemente que la ONU es el fiel reflejo de la situación política internacional; luego entonces ¿está la comunidad mundial dispuesta y preparada a emprender la revisión de la compleja trama de relaciones internacionales, de su sistema de operación y de sus valores y objetivos?.

La respuesta -negativa- no necesita siquiera enunciarse. Es más, ningún gobierno (Miembro o no Miembro de las NU) ha expresado oficialmente su deseo de sustituir a la presente Organización por "algo", aún no definido del todo, diferente.

En resumen :

1. La Organización de las Naciones Unidas debe emprender la reforma limitada de la Carta - con un criterio amplio, tomando en cuenta, ante todo, las aspiraciones de la mayoría de sus Miembros,
2. Deberá, asimismo, establecer claramente que, no por que se enmiende la Carta, los problemas de la Organización se acabarán,
3. Las Naciones Unidas no deben limitar sus opciones a la mera modificación de la Carta. Por el contrario, deben buscar por otros medios el fortalecimiento de la Organización y la vigencia continua de los principios fundamentales de la Carta así como de otros principios de Derecho Internacional relevantes a las nuevas relaciones mundiales, y
4. Finalmente, la ONU debe tener presente que - nada es eternamente inmutable y que, más tarde que temprano, la estructura general de las N.U. tendrá que revisarse.

CONCLUSIONES

Este trabajo no se emprendió con la finalidad de fijar el camino que las Naciones Unidas, en su intento de reformar la Carta, deberían seguir. Por el contrario, nuestro objetivo central fue precisamente el de demostrar, mediante la descripción comprehensiva de los esfuerzos realizados al presente, que no puede prescribirse una receta a priori que resuelva los problemas de manera definitiva y que la adaptación de la ONU estará determinada por los acontecimientos del momento y por las decisiones políticas de los Estados Miembros.

Ciertamente, este argumento no pretende desconocer que medidas específicas pueden (y deben) forjarse con anterioridad. Sin embargo, es imperativo establecer con toda claridad y sin lugar a duda los obstáculos que tal - tarea confronta en el ámbito político.

En este contexto, el cambio ocurrido en el lugar que ocupan las Naciones Unidas en el escenario internacional debe situarse en la perspectiva apropiada partiendo de la universalidad adquirida por la Organización; ya que desde entonces se puso de manifiesto la aceptación general de que goza y, en especial, que su responsabilidad para con la sociedad internacional es ineludible e irreversible.

Internamente, esta situación ha tenido su expresión en el cambio de poder que dentro de la ONU se ha llevado a cabo al trasladar la conducción de los asuntos - prioritarios del Consejo de Seguridad a la Asamblea General, no obstante que a la par se haya acrecentado el desequilibrio existente entre la toma de decisiones y la capacidad de implementación real de las mismas.

El reto principal estriba, entonces, en mantener la flexibilidad de la Carta y la Organización con respecto a circunstancias cambiantes y en equilibrar las demandas y aspiraciones de grupos opuestos. Mucho se ha dicho

y escrito sobre el papel que la ONU debe desempeñar como actor internacional; esto es, ya sea como instrumentos dinámico o como mecanismo estático; como una organización en la que fórmulas magistrales para solucionar los problemas se elaboran o como un organismo que coadyuve a su realización.

Las Naciones Unidas, que definitivamente se identifican con un esquema dinámico, están concientes de su posición estratégica y han iniciado los primeros pasos (sin llegar aún a la reforma de la Carta) para reafirmarse como la máxima institución mundial.

Sin embargo, la Organización (o deberíamos decir, sus Miembros), a nuestro juicio, ha fallado al no especificar los límites dentro de los cuales su adaptación es permisible puesto que no ha detenido- aunque tampoco fomentado- el recurso a falsos supuestos que pretenden ver en la Organización la panacea que automáticamente resolverá los males de la humanidad.

Evidentemente, la Carta no se ha enmendado porque poco se lograría con ello. No es en este documento donde debe buscarse la solución a los problemas que agobian a la Organización.

Las Naciones Unidas ya sea que se decidan o no a reformar la Carta deben, ante todo, evitar la propagación de falsas ilusiones, de las que se derivan conclusiones - igualmente falsas y que únicamente operan en detrimento de la propia Organización.

De la respuesta que se le dé al juego político de las mayorías y las minorías (independientemente del grupo particular que representen) la credibilidad de la Organización será la que, en última instancia, se juzgue y ponga a prueba. Para asegurar su éxito no basta, por ejemplo, que se respeten las recomendaciones de la Asamblea General (muchas de las cuales son irreales e irrea-

lizables) o que el Consejo de Seguridad asuma sus responsabilidades de manera incuestionable. Asimismo, otros muchos elementos deben considerarse.

En ocasiones se ha señalado que la "crisis" de la Organización de las Naciones Unidas es una crisis de carácter "institucional" en la que sus órganos principales no corresponden a las necesidades de sus Miembros; en otras se ha dicho que es una "crisis de valores" en la que la existencia de intereses comunes de las grandes potencias es una falacia.

Aún aceptando la connotación de gravedad que estos argumentos conllevan (no creemos, sin embargo, que la ONU esté en crisis, aunque si en una etapa evolutiva crucial) es difícil afirmar que con respecto a las Naciones Unidas los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y otras naciones desarrolladas sustenten posiciones diametralmente opuestas. Sus intereses coinciden no sólo en querer mantener el status quo que los favorece (adoptando para tal efecto las medidas mínimas necesarias para evitar una tercera conflagración mundial) sino también, cuando la presión es considerable, en hacer "ciertas concesiones", cuyo valor es meramente simbólico. En este sentido, la cooperación de los "cinco grandes" es factible y la revisión de la Carta poco probable. En cambio, la reforma de la Carta es posible.

Enriquecida por un nutrido cuerpo de proposiciones - las unas complejas e irreales; las otras, sensatas y probables- la cuestión de la reforma de la Carta se ha presentado como un asunto de la más alta prioridad. Sin embargo el hecho de que semejantes propuestas se hayan elaborado o elaboren, no significa que la Carta se modificará o que el ánimo de los Estados Miembros variará. Es evidente que su utilidad real está no tanto en las "soluciones" que puedan aportar, sino en señalar precisamente las fallas y deficiencias de la Organización.

La decisión final de reformar la Carta procederá de los Estados Miembros, quienes deberán tomar en cuenta factores políticos y económicos fuera del alcance de las Naciones Unidas. En consecuencia, el proceso de reforma está determinado por aspectos que caen dentro del patrón errático de la política mundial, por las necesidades prácticas de la Organización y por, a pesar del poco énfasis que se le ha dado, el estadio de evolución actual del Derecho Internacional, que a su vez es retroalimentado por la aplicación que las Naciones Unidas hacen de las normas jurídicas, de las reglas de derecho internacional consuetudinario, de las interpretaciones de las disposiciones de la Carta y, principalmente, por la elaboración de principios generales de aceptación universal.

Nuestra preocupación esencial ha consistido en determinar las características que rigen la reforma de la Carta de las Naciones Unidas conforme a los procedimientos contemplados en ella y a la práctica seguida por la Organización. Esta preocupación, finalmente, termina por concentrarse en la discusión de los métodos de enmienda al alcance; esto es, sobre el método formal y la reforma informal de la Carta.

Mediante su análisis se ha tratado de aclarar las diferencias entre uno y otro, de establecer la "legalidad" del segundo y de determinar la naturaleza de las disposiciones susceptibles de enmienda. La conclusión que de todo ello se deriva puede resumirse en que de rechazarse la "validez" del método informal, el método formal quedaría como el único capaz de enmendar la Carta; pero, paradójicamente, con esta acción se estaría negando la experiencia pasada de las Naciones Unidas.

La Carta ha permanecido invariable pero la Organización ha cambiado gracias al impacto e influencia de resoluciones complementarias de la primera, de interpretaciones autoritativas de Miembros y órganos, de organismos especiales de reciente creación y por la consideración -

flexible de las disposiciones de la Carta.

Al dejar el "mundo legal" para adentrarse, aunque sea superficialmente, al real surge la necesidad de confrontar la inevitable serie de preguntas que originaron la decisión de emprender el presente estudio : ¿ Corresponde la Carta actual a las necesidades de la Organización?, ¿Cuáles son sus méritos, cuáles sus deficiencias? De presentarse la oportunidad ¿cómo puede alterarse su forma presente?, ¿Cómo puede la reforma de la Carta acelerar el logro de los objetivos y metas de la Organización?.

En las primeras páginas de este ensayo decíamos que el objetivo fundamental de la Organización de las Naciones Unidas era el de mantener la paz y la seguridad internacionales; al final del mismo reafirmamos tal objetivo. No obstante, debemos insistir en que la Organización únicamente puede mantener lo que los Estados Miembros crean y no a la inversa. Dentro de esta limitación fundamental las N.U. tienen la obligación de responder a la comunidad internacional que le dió vida ayudando al logro de los objetivos estipulados en la Carta. Mucho se ha conseguido, pero aún queda mucho por hacer (y esto no debe interpretarse como un lugar común). Las Naciones Unidas están en posibilidad de ayudar pero sólo hasta cierto punto ya que no son ni serán un organismo autónomo, desligado de las acciones de los Estados,

Con la reforma de la Carta se puede lograr el fortalecimiento de su razón de ser y quizá la solución de muchos problemas que ahora parecen imposibles de resolver. La Carta debe, por lo tanto, enmendarse.

En fin, no se trata de exponer una esperanza, sino de reconocer un imperativo político : los ordenamientos jurídicos no pueden permanecer por mucho tiempo desligados de la realidad político-económica. De lo contrario, se tendrían dos mundos distintos, uno de los cuales necesariamente tendría que desaparecer y, obviamente, ese mundo serían las Naciones Unidas.

BIBLIOGRAFIA

Libros, Revistas y Articulos.-

ALAN JAMES " Las Funciones de Seguridad de las Naciones Unidas " en Foro Internacional, El Colegio de México No.42 Oct.-Dic., 1970, Vol. XI # 2, 420 pp

AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCES.The Future of the UN. Issues of Charter Revisions. The Annals Nov. 1954. Book Reviews of New Literature in the Field of Social Science, 237 pp

AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE.The Future of the United Nations. A Round Table held on Nov., 16, 1976 with John Charles Daly as Moderator, Washington, D.C. USA, 1977, 48 pp.

AMERICAN INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH.The UN and The Counter-Revolution. Economic Education Bulletin Aug., 1976 en US Congress, Congressional Record Nov. 1, 1977 pp. E6751-E6753.

THE ATLANTIC COUNCIL WORKING GROUP ON THE UN.A Pragmatic Approach to Strengthening the UN. Summary of Conclusions and Recommendations en US Congress, Congressional Record, March 28, 1977 pp. H2631 - H2632.

AZCARRAGA Y BUSTAMANTE JOSE LUIS DE.La Carta de las Naciones Unidas y su Posible Reforma. Introducción al Estudio de sus Textos Documentales. Ediciones de la Academia San Raimundo de Peñafort, Madrid, 1955, 270 pp.

BENTWICH NORMAN AND MARTIN ANDREW. A Commentary on the Charter of the UN. Routledge & Kegan Paul, London, 1957 239 pp.

BLOOMFIELD P. LINCOLN. The United Nations and the US Foreign Policy. A New Look at the National Interest. A Study from the UN Project. Center for International Studies. Massachusetts Institute of Technology. Little, Brown and Co., USA, 1960, 276 pp.

BLOUIN MICHAEL T. "The United Nations, Foreign Policy and the Carter Administration", en US Congress, Congressional Record, June 15, 1977 pp. E3785-E3787.

BOULARES HABIB. "Carpeta de Reformas en las Naciones Unidas ", en Mañana, Revista Semanal, Oct. 4, 1975, Año 31 No. 1675, México, 58 pp.

BRIGHMAN DAY. Should the UN Charter Be Changed ?. Behind the Headlines. Canadian Institute of International Affairs Vol. XIV # 5, Jan., 1955, 16 pp.

CASTAÑEDA JORGE. El Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas. El Colegio de México, Publicaciones del Centro de Estudios Internacionales, 1a. ed., No. III, México, 1967, 203 pp.

CHENG BIN. " The Firsts Twenty Years of the International Court of Justice " en The Yearbook of World Affairs 1966, The London Institute of World Affairs Vol.20, Praeger, USA, 1966, 408 pp.

CLARK GRENVILLE & SOHN LOUIS B. World Peace through World Law. Two Alternative Plans. 3rd Edition, Harvard University Press, USA, 1966, 535 pp.

CLAUDE INIS L. Jr. Swords into Plowshares. The Problem and Progress of International Organizations, Third Edition, Randon House, 1964, 458 pp

COYLE DAVID CUSHMAN. The United Nations and How it works. Columbia University Press, USA, 1966, Revised Edition, 256 pp.

CRANE M. PHILLIP. " Is the UN on its Last Legs ? ", en US Congress, Congressional Record, Jan.19,1977 pp. E218-E219.

DALE L. FRANCIS. " The UN Myth. Idealism with Practicality ", en US Congress, Congressional Record Jan., 23,1978 pp. H101-H103.

DAVIS EUGENE H., WILSON LARMAN C. & OTHERS. Latin American Foreign Policies : An Analysis. The Johns Hopkins University Press, USA, 1975, 470 pp.

DEPARTMENT OF STATE: US Position at 29th UN General Assembly. Special Report # 13, Bureau of Public Affairs, Office of Media Services, 23 pp.

DEUTSCH W. KARL. The Analysis of International Relations. Foundations of Modern Political Science Series. Prentice-Hall, USA, 1968, 214 pp.

DUGARD JOHN "Naciones Unidas, Derechos Humanos y el Apartheid", en Foro Internacional, El Colegio de México, Oct. Diciembre, 1970 No. 42, Vol. XI # 2, 420 pp.

EICHELBERGER CLARK M. UN, The First Twenty-five Years. Harper and Row, USA, 1970, 178 pp.

EICHELBERGER CLARK ET AL. New Dimensions for the UN: The Problem of the Next Decade. Seventeenth Report of the - Commission to Study the Organization of Peace, Oceana Publications, USA, 1966, 225 pp.

ELIAS T.O. The Modern Law of Treaties. Oceana-Sijthoff, The Netherlands, 1974, 272 pp.

ENGEL SALO. "Los Informes Anuales de la Corte Internacional de Justicia ante la Asamblea General" en Foro Internacional, El Colegio de México, Enero-Marzo, 1973 # 51, Vol. XIII No. 3, pp. 348-358.

ESCUELA NACIONAL DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES. Ciencias Politicas y Sociales, Revista Trimestral, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1963.

FALK RICHARD " Naciones Unidas : Varios Sistemas de Operación", en Foro Internacional, El Colegio de México, Oct. Diciembre, 1970 # 42, Vol. XI No. 2, 240 pp.

GARDNER RICHARD N. "United Nations Procedures and Power Realities : The International Apportionment Problem." Address at the Annual Banquet of the American Society of International Law, April 23, 1965, Washington, D.C., en US Congress, Senate, Charter Amendments, 89th Congress, 1st. Session.

GIRAUD EMILE. La Revision de la Charte des Nations Unies Recueil de Cours 1956, Academie de Droit International, Vol.II Tomo 90, Sijthooff, Leyde, 1957, 978 pp.

GOODRICH LELAND M. The United Nations in a Changing World Columbia University Press, USA, 1974, 280 pp.

GORDENKER LEON The UN Secretary General and the Maintenance of Peace. Columbia University Studies in International Organization # 4, Columbia University Press, USA, 1967, 380 pp.

GRIFALCONI JOHN. What Kind of Revision?. A Liberal Program for UN Charter Reform. American Federation of World Citizens. World Community Series, 1955, 6 pp.

GROSS ERNEST A. The UN Structure for Peace. Council on Foreign Relations, Harper and Brithers, USA, 1962, 132pp.

HAAS B. ERNEST. The Web of Interdependence. The United States and International Organizations. Prentice-Hall, USA, 1970.

HAZZARD SHIRLEY Defeat of an Ideal. A Study of the Self destruction of the UN. An Atlantic Monthly Press Book, First Edition, USA, 1973, 286 pp.

HOVET THOMAS Jr. Bloc Politics in the United Nations. Harvard University Press, USA, 1960, 197 pp.

JENKS WILFRED C. The World Beyond the Charter in Historical Perspective. A Tentative Synthesis of Four Stages of World Organization. G.Allen & Unwin, Great Britain, 1969, 199 pp.

KAPLAN MARCOS. " De un Nuevo Sistema de Seguridad Colectiva a un Nuevo Orden Mundial " en Foro Internacional, El Colegio de México, Julio-Agosto, 1970 # 41, p. 19-49.

KAPLAN MARCOS. Modelos Mundiales y Participación Social. Fondo de Cultura Económica, 1a. ed., México, 1974, 149 pp. (Archivo del Fondo # 24).

KAY DAVID A. The New Nations in the United Nations 1960-1967. Columbia University Press, USA, 1970, 254 pp.

KELSEN HANS. The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems. With Supplement No. 11. The London Institute of World Affairs, Praeger, USA, 5th edition, 1966, 994 pp.

KOREY WILLIAM. "The UN's Double Standard on Human Rights" en Washington Post, Diario, Washington, D.C. May 22, 1977,

LACHS MANFRED. "La contribución de las N.U. al desarrollo del Derecho Internacional ", en Foro Internacional, El Colegio de México, Oct.-Dic., 1970 # 42, Vol. XI No.2, pp. 339-352.

LACHS MANFRED. Evolución y Funciones de los Tratados Multilaterales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1962, 163pp.

LEAGUE OF WOMEN VOTERS EDUCATION FUND. "Public Opinion on the UN. What Pollsters Forget to Ask" en US Congress, Congressional Record, July 27, 1977 pp. S12928-12931.

LEVIN LUISA AIDA. La OEA y la ONU : Relaciones en el campo de la Paz y la Seguridad. Secretaria de Relaciones Exteriores-UNITAR, 1a. ed., México, 1974, 149 pp (Cuestiones Internacionales Contemporáneas # 4).

LIE TRYGVE. In the Cause of Peace. Seven Years with the UN. The MacMillan Con, 1a. ed., USA, 1954, 473 pp.

MARTIN ANDREW & EDWARDS B.S. JOHN. The Changing Charter. A Study in the Reform of the UN. Sylvan Press, The David Davies Memorial Institute of International Studies, Great Britain, 1955, 128 pp.

MAYNES W. CHARLES. "The UN's Troubles are also Ours" en Washington Post, Diario, The Outlook, Columnist and Editorials, February 8, 1976.

MAYNES W. CHARLES. The US Approach to the UN: New Directions. Address by the Assistant Secretary for International Organization Affairs, en US Department of State Bulletin, Vol. LXXVII No. 1992, 29 de agosto de 1977, pp. 284-291.

MEYNER G. HELEN. Address by Secretary General at Rotary Club Luncheon, en US Congress, Congressional Record July 15, 1977, pp. E 4555-4556.

MOORE RAYMOND A. Jr. The United Nations Reconsidered. Studies in International Affairs No. 2, Institute of International Studies, University of South Carolina Press, USA, 1963, 158 pp.

MUZAFFAR JAMAR. The Uniting for Peace Resolution. Washington, 1957, 30 pp. (Mimiografiado).

MCDOWELL ELEANOR C. Digest of United States Practice in International Law 1975. Department of State, Sept. 1976, USA, 947 pp.

NEILSON WINTHROP AND FRANCES. THE UN : The World's last Chance for Peace. A Mentor Book, New American Library, USA, 1975, 276 pp.

PELLICER OLGA. " Africa Sudoccidental en la Corte de La Haya , Una Interpretación Errónea del Derecho Internacional", en Foro Internacional, El Colegio de México, México Nos. 25-26, p. 46-62.

PINDER JOHN. United Nations Reform. Proposals for Charter Amendment. A Federal Union Publication Containing the Results of the 1953 Copenhagen World Conference on UN Charter Revision., 31 pp.

RINTELEN ERNEST-WILHEIM VON. " La Carta de las Naciones Unidas y la Validez del Artículo 2 párrafos 3 y 4", en Revista de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, Año X, Abril-Junio, 1964 # 36.

RIVERA GARCIA IGNACIO. Diccionario de Términos Jurídicos Equity Publishing Corporation, USA, 1976, 513 pp.

ROBERTSON A.H. " La Protección Internacional de los Derechos Humanos ", en Foro Internacional, El Colegio de México, México, Oct. Dic., 1970 # 42, Vol.XI No. 2, pp. 268-285.

ROSS ALF. The United Nations. Peace and Progress. The - Bedmienster Press, 1966, 433 pp.

SCHWARZENBERGER GEORGE. " Más allá de la Política del Poder ", en Reestructuración de la Sociedad Internacional, Simmonds K. (editor) et al., México, 1969 p. 61-101.

SCHWELB EGON. "The Amending Procedure of Constitutions of International Organizations. BYIL 1954, Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press 1956, 546 pp.

SEPULVEDA CESAR. " ECOSOC Y MEXICO. Dispersión e Indiferencia", en Foro Internacional, El Colegio de México, Oct.-Dic, 1970 # 42, Vol. XI No. 2, pp. 231-244.

SHERMAN WILLIAM. "The UN Today. How the Dream Went Sour", en US Congress, Congressional Record, May 16, 1977 pp. H4489-4496.

SIMMONDS KENNETH ET AL. La Reestructuración de la Sociedad Internacional. UNAM? Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios # 11, 1a. ed., México, 1969, 265pp.

STANLEY FOUNDATION. Coordination of the Economic and Social Activities of the United Nations. Tenth Conference on the UN of the Next Decade, June 22-29, 1975, 33pp.

STANLEY FOUNDATION. Mini-states and the United Nations. Vantage Conference Report, Sept. 9-10, 1975, 22pp.

STANLEY FOUNDATION. Report of the Sixth Annual Conference on UN Procedures. New Paltz, N.Y., May30-June2, 1975, USA, 1976, 40 pp.

STANLEY RYAN. " La Crisis Financiera de las Naciones Unidas ", en Foro Internacional, El Colegio de México, Enero-Marzo, 1953, # 51, Vol. XIII No.3, pp. 311-426.

TOWNLEY RALPH. The United Nations. A View From Within. Scriber"s Sons, New York, 1968, 353 pp.

TUNKIN I. GRIGORI. " La Coexistencia Pazífica y las N.U." en Foro Internacional, El Colegio de México, Oct.-Dic, 1970 # 42, México, Vol. XI No. 2, 420 pp.

UNITED NATIONS ASSOCIATION OF THE UNITED STATES OF AMERICA. Issues Before the 31st General Assembly of the United Nations, September, 1976, 1976-1977 edition, 71 pp.

UNITED STATES CONGRESS. The Question of Charter Review. House Hearings, 94th Congress, 1st Session, November 26, 1975.

UNITED STATES CONGRESS. UN Charter Amendments. Senate - Hearings, 89th Congress, 1st. Session, Washington, 1965.

UNITED STATES EMBASSY IN MEXICO. Horizontes USA, Robert. J" Korengold (Ed.) No. 18, 1976, 64 pp.

UNITED STATES SENATE. Dumbarton Oaks Proposals for the Stablishment of a General International Organization. Committee on Foreign Relations, Government Printing Office, Washington, 1944.

UNITED STATES SENATE. Hearings Before the Committee on Foreign Relations. 79th Congress, 1st Session in the Charter of the UN for the Maintenance of International Peace and Secutiry. Submitted by the President of the US on July 2, 1945, Government Printing Office, Washington, 1945 723 pp.

UNITED STATES SENATE. Report to the President on the Results of the San Francisco Conference. Washington, 1945, Government Printing Office.

VON HOFFMAN NICHOLAS. " On the Matter of Size and Voting in the United Nations. A Commentary", en Washington Post, Diario, Washington D.C., USA, May 30, 1977 p. D4

WILCOX FRANCIS & MARCY CARL M. Proposals for Change in the United Nations. The Brookings Institution, USA, 1955, 537 pp.

WILCOX O. FRANCIS & HAVILAND H. FIELD Jr. The United States and the United Nations. Johns Hopkins Press, USA, 1961, 188 pp.

WILLIAMS E. JOHN. A New Charter for the United Nations. World Union Press, Bushley Herts, England, 1965, 79 pp.

YESELSON ABRAHAM & GAGLIONE ANTHONY. A Dangerous Place. The United Nations as a Weapon of World Politics. Grossman Publishers, New York, 1974, 240 pp.

ZACKLIN RALPH. The Amendment of the Constitutive Instruments of the U.N. and Specialized Agencies. A.W. Sijthoff Leyden, 1968, 216 pp.

Documentos Oficiales de Naciones Unidas y Otros.-

NACIONES UNIDAS, Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, Documentos :

- A/65 June 30, 1946, U.N., New York, 66 pp.
- A/315 Official Records of the Second Session of the General Assembly, Supplement # 1, UN, New York, 1947, 83 pp.
- A/565 Official Records of the Third Session of the General Assembly, Supplement # 1, UN, New York, 1948, 135 pp. (July 1, 1947-June 30, 1948)
- A/930 Official Records of the Fourth Session of the General Assembly, Supplement # 1, UN, New York, 1949, 159 pp. (July 1, 1948-June 30, 1949)
- A/1287 Official Records of the Fifth Session of the General Assembly, Supplement # 1, UN, New York, 1950, 143 pp. (July 1, 1949-June 30, 1950)
- A/1844 Official Records of the Sixth Session of the General Assembly, Supplement # 1, UN, New York, 1951, 207 pp. (July 1, 1950-June 30, 1951)
- A/2141 add.1 Official Records of the Seventh Session of the General Assembly, Supplement # 1, UN, New York, 1952, 182 pp. (July 1, 1951-June 30, 1952)
- A/2404 Official Records of the Eighth Session of the General Assembly, Supplement # 1, UN, New York, 1953, 162 pp. (July 1, 1952-June 30, 1953)
- A/2663 Official Records of the Ninth Session of the General Assembly, Supplement # 1, UN, New York, 1954, 120 pp. (July 1, 1953-June 30, 1954)
- A/2911 Official Records of the Tenth Session of the General Assembly, Supplement # 1, UN, New York, 1955, 123 pp. (July 1, 1954-June 15, 1955)
- A/3137 Official Records of the Eleventh Session of the General Assembly, Supplement # 1, UN, New York, 1956, 118 pp. (June 16, 1955-July 15, 1956)
- A/3594 Official Records of the Twelfth Session of the General Assembly, Supplement # 1, UN, New York, 1957, 139 pp. (June 16, 1956-June 15, 1957)
- A/3844 and Add. 1 Official Records of the Thirteenth Session of the General Assembly, Supplement # 1

- UN, New York, 1958, 95 pp. (June 16, 1957-June 15, 1958)
- A/4132 and Add. 1 Official Records of the Fourteenth Session of the General Assembly, Supplement # 1A UN, New York, 1959, 103 pp. (June 16, 1958-June 15, 1959)
- A/4390 and Add. 1 Official Records of the Fifteenth Session of the General Assembly, Supplement #1A UN, New York, 1960, 103 pp (June 16, 1959-June 15, 1960)
- A/4800 and Add. 1 Official Records of the Sixteenth Session of the General Assembly, Supplement # 1A UN, New York, 1961, 181 pp. (June 16, 1960-June 15, 1961)
- A/5201 and Add. 1 Official Records of the Seventeenth Session of the General Assembly, Supplement # 1A UN, New York, 1962, 182 pp. (June 16, 1961-June 15, 1962)
- A/5501 Official Records of the Eighteenth Session, Supplement # 1, UN, New York, 1963, 150 pp (June 16, 1962-June 15, 1963)
- A/5801 and Add. 1 Official Records of the Nineteenth Session of the General Assembly, Supplement # 1A, UN, New York, 1964, 148 pp. (June 16, 1963-June 15, 1964)
- A/8001 Documentos Oficiales del XXV Periodo de Sesiones de la Asamblea General, Suplemento # 1, N.U. Nueva York, 1970, 281 pp. (16 junio 1969 - 15 junio 1970)
- A/9361 Documentos Oficiales del XXVI Periodo de Sesiones de la Asamblea General, Suplemento # 31, NU, Nueva York, 1971, 293 pp. (16 junio 1970 - 15 junio - 1971)
- A/9601 Documentos Oficiales del XXIX Periodo de Sesiones de la Asamblea General, Suplemento # 1, NU, Nueva York, 1974, 147 pp. (16 junio 1973-15 junio 1974)
- A/32/1 Thrity-second Session, 1 sept. 1977, UN, New York, 25 pp.

NACIONES UNIDAS. Reportes de los Comités Especiales de la Asamblea General. Documentos :

- A/606 General Assembly, Report of the Interim Committee to the General Assembly Advisability of Establishing a Permanent Committee of the General Assembly. New York, Aug. 13, 1948, 34 pp.
- A/1891 Report of the Collective Measures Committee. General Assembly, Official Records : Sixth Session Supplement # 13, UN New York, 1951, 48 pp.
- A/2400 Report of the Special Committee on Admission of New Members. General Assembly, Eight Session, 25 June 1953, 20 pp.
- A/5487 Report of the Committee on the Arrangements for a Conference for the Purpose of Reviewing the Charter. General Assembly, Official Records, Eighteenth Session, 4 sept. 1963, 4 pp.
- A/5987 Report of the Committee on the Arrangements for a Conference for the Purpose of Reviewing the Charter. General Assembly, Twentieth Session, 22 sept. 1965, 2 pp.
- A/8425 Report of the Committee for the Twenty-fifth Anniversary of the United Nations. General Assembly, Official Documents, Twenty-sixth Session, Supplement # 25, UN, New York, 1971, 7 pp.
- A/9739 Need to Consider Suggestions Regarding the Review of the Charter of the UN. Report of the Secretary General, 4 oct., 1974, Twenty-ninth session, 23 pp.
- A/9950 Need to Consider Suggestions Regarding the Review of the Charter of the UN. Report of the Sixth Committee, Twenty-ninth Session, 13 dec., 1974, 8 pp.
- A/10005 Report of the Ad Hoc Committee on the Restructuring of the Economic and Social Sectors of the United Nations System. General Assembly, Official Records Thirtieth Session, Supplement # 5, New York, 1975 9 pp.
- A/AC.62/9 Informe del Comité de Expertos sobre la Reestructuración de las Naciones Unidas. "Una Nueva Estructura de las N.U. para la Cooperación Global Económica;" N.U., Nueva York, 1975, 112 pp.
- A/10033 Report of the Ad Hoc Committee of the Charter of the United Nations. General Assembly, Official -

- Records, Thirtieth Session, Supplement # 33, UN, New York, 1975, 108 pp.
- A/31/33 Report of the Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization. General Assembly, Official Records :Thirty-first Session, Supplement # 33, UN, New York, 1976, 30 pp.
- A/31/34 Report of the Ad Hoc Committee on the Restructuring of the Economic and Social Sectors of the UN System. General Assembly, Official Records, Thirty-first Session. UN, New York, 1976, 58 pp. (Supplement # 34).
- A/31/34/Add 1 Addendum to the Report of the Ad Hoc Committee on the Restructuring of the Economic and Social Sectors of the UN System. General Assembly, Official Records, Thirty-first Session, Supplement # 34 A, UN, New York, 1976, 125 pp.
- A/AC.182/L.2 "Analytical Study Submitted by the Secretary General Pursuant to General Assembly Resolution 3499 (XXX). Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization, UN, New York, 1976, 91 pp.
- A/AC.182/L.8 Report of the Working Group of the Special Committee on the Charter. General Assembly, 10 march 1976, 26 pp.
- A/AC.182/L.10 Draft Report of the Special Committee on the Charter. General Assembly, 10 march 1976.
- A/AC.192/L.12 Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del Papel de la Organización. Sugerencias y Propuestas sobre la Carta de las N.U. y del Fortalecimiento del Papel de la Organización. N.U., Asamblea General, 24 feb.1977 17 pp.
- A/AC.182/L.14 and Add.1-2 Draft Report of the Working Group of the Special Committee on the Charter. General Assembly, 4 march 1977.
- A/AC.182/L.16 Draft Report of the Special Committee on the Charter of the UN and on the Strengthening of the Role of the Organization. General Assembly, 9 march 1977, 3 pp.

- A/AC.182/L.18 Draft Report of the Special Committee on the Charter of the UN and on the Strengthening of the Role of the Organization 27 february-24 march 1978. General Assembly, 23 March 1978
4 pp.
- A/AC.179/L.11 and Add/Rev. 1 and Add. 2-3 Report of the Ad Hoc Committee on the Restructuring of the UN System in the Economic and Social Sectors. General Assembly, December 1977.
- A/32/33 Report of the Special Committee on the Charter of the UN and on the Strengthening of the Role of the Organization. General Assembly, Official Records Thirty-second Session, Supplement # 33, UN, New York, 1977, 248 pp.
- A/32/34 Report of the Ad Hoc Committee on the Restructuring of the Economic and Social Sectors of the UN System. General Assembly, Official Records, Thirty-second Session, Supplement # 34, UN, New York, 1978 55 pp.
- A/32/11 Report of the Committee on Contributions. General Assembly, Official Records : Thirty-second Session Supplement # 11, UN, New York, 1977, 103 pp.
- A/32/18 Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Assembly, Official Records: Thirty-Second Session, Supplement # 18, UN, New York, 1977, 114 pp.
- A/32/20 Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space. General Assembly, Official Records : Thirty-second Session, Supplement # 20, UN, New York, 1977, 34pp.
- A/32/38 Report of the Committee for Program and Coordination on the Work of its Seventeenth Session, 9 and 23 May-19 June 1977. General Assembly, Official Records : Thirty-second Session, Supplement # 38, UN New York, 1977, 71 pp.
- A/32/41 Report of the Preparatory Committee for the Special Session of the General Assembly Devoted to Disarmament. General Assembly, Official Records : Thirty-second Session, Supplement # 41, UN, New York, 1977 10 pp.
- A/32/44 Report of the Human Rights Committee. General Assembly, Official Records : Thirty-second Session, Supplement # 44, UN, New York, 1977, 72 pp.

NACIONES UNIDAS. Informes del Secretario General. Documentos :

- A/C.6/343 Memorandum of the Secretary General.
A/1902 Development of a Twenty Year Program for Achieving Peace through the UN. Report of the Secretary General. General Assembly, Official Records :Sixth Session, Supplement # 15, UN,New York, 1951, 9 pp.
A/8746 Informe del Secretario General. 13 sept. 1972,17 pp.
A/8746 add.1 Informe del Secretario General.
A/8746 add.2 Informe del Secretario General, 6 dic.,1972,3pp
A/8746 add.3 Informe del Secretario General, 7 dic. 1972,4pp
A/10100 Annotated Preliminary List of Items to be Included in the Provisional Agenda of the 30th Regular Session of the General Assembly, 13 june 1975.
A/C.5/32/86 Report of the Secretary General on the Administrative and Financial Implications of the Ad Hoc Committee on the Restructuring of the Economic and Social Sectors of the UN System. General Assembly UN, New York, 1977, 25 pp.

NACIONES UNIDAS. Reportes de los Comites Permanentes de la Asamblea General. Documentos :

- A/C.6/Sr 1522-1582 Official Records of the General Assembly. Thirtieth Session, Sixth Committee, Legal - Questions, Summary Records of Meetings, 17 sept. 5 december, 1975,UN,New York, 1976, 290 pp.

NACIONES UNIDAS. Repertorio de la Práctica Seguida por los órganos de las Naciones Unidas. Documentos :

- Repertory of Practice of United Nations Organs. Vol. V, Articles 92-111 of the Charter, UN,New York, 1955, 417 pp.
- Repertory of Practice of UN Organs. Supplement # 2 Vol. III,Articles 55 -111 of the Charter (Covering the Period sept. 1,1956 to august 1959), UN. New York, 1963, 559 pp.
- Repertory of Practice of the UN Organs. Supplement # 3, Vol. IV, Articles 92 -111 of the Charter (Covering the period 1 sept. 1959-to august 31,1966) UN,New York, 1973, 264 pp.

NACIONES UNIDAS. Resoluciones adoptadas por la Asamblea General. Documentos :

- A/3116 Resoluciones Adoptadas por la Asamblea General durante su X Periodo de Sesiones del 20 del sept. al 20 de dic. 1955. Asamblea General, Documentos Oficiales, Suplemento # 19, 50 pp.
- A/5515 Resoluciones Aprobadas por la Asamblea General durante su XVIII Periodo de Sesiones, 17 sept. 17 dic, 1963. Asamblea General Documentos Oficiales, Suplemento # 15, NU, Nueva York, 1964, 82pp
- A/6014 Resoluciones Aprobadas por la Asamblea General durante su XX Periodo de Sesiones, 21 sept.-21 dic., 1965, Asamblea General, Documentos Oficiales, Suplemento # 14, NU, New York, 1966; 103 pp.
- A/6716 Resoluciones Aprobadas por la Asamblea General durante su XXII Periodo de Sesiones, Vol. 1, 19 sept. -19 dic., 1967, Asamblea General, Documentos Oficiales, Suplemento # 16, NU, Nueva York, 1968.
- A/9631 Resoluciones Aprobadas por la Asamblea General durante su XXIX Periodo de Sesiones, Vol. 1, 17 sept. - 18-dic., 1974. Asamblea General, Documentos Oficiales, Suplemento # 16, NU, Nueva York 1975.

Documentos Presentados por o del Gobierno de México :

PERMANENT MISSION OF MEXICO TO THE UNITED NATIONS. Mexico in the XXIX Session of the General Assembly of the UN. (September-December, 1974) New York, 1975, 165 pp.

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES DE MEXICO. Intervención del Lic. Sergio González Galvez, Representante de México ante la Sexta Comisión (Asuntos Jurídicos) durante el XXXI Periodo de Sesiones de la Asamblea General, al considerar el Tema " Informe del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del Papel de la Organización", 19 pp.

NACIONES UNIDAS. México : Documento de Trabajo sobre Solución Pacífica de Controversias. Comité Especial de la Carta de las N.U. y del Fortalecimiento del Papel de la Organización. Grupo de Trabajo, Asamblea General, 7 de marzo de 1978, 2 pp (A/AC.182/WG/1/Rev.2).

NACIONES UNIDAS. México : Documento de Trabajo sobre Racionalización de los Procedimientos Existentes. Comité Especial de la Carta de las N.U. y del Fortalecimiento del Papel de la Organización, Grupo de Trabajo. Asamblea General, 8 de marzo de 1978 (A/AC.182/WG/3).

NACIONES UNIDAS. México : Documento de Trabajo sobre el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales. Comité sobre la Carta de las N.U. y el Fortalecimiento del Papel de la Organización, Grupo de Trabajo. Asamblea General 10 de marzo de 1978. (A/AC.182/WG/6).

NACIONES UNIDAS. Documentos no Oficiales :

NACIONES UNIDAS. Séptimo Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, 1-16 septiembre de 1975. Resumen y Resolución, N.U., Nueva York, 42 pp.

NACIONES UNIDAS. The Seveth Special Session of the General Assembly, 1-12 september 1975. Issues and Background UN, New York, 1975, 44 pp.

NACIONES UNIDAS. Resumen Semanal de Noticias. Servicios de Información, Boletín Sección de Prensa.

UNITED NATIONS. Press Releases. Office of Public Information, Press Section.