

28
226



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**" ALGUNOS ASPECTOS DE LA
COACCION EN EL SISTEMA DE LAS
NACIONES UNIDAS "**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
PABLO MACEDO RIBA**

México D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

ALGUNOS ASPECTOS DE LA COACCION
EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

INTRODUCCION.

CAPITULO 1: LA COACCION EN EL DERECHO INTERNACIONAL.

1.1	El Derecho como orden coactivo	1
1.1.1	Posición del problema	1
1.1.2	Derecho, moral y religión	2
1.1.3	La teoría iusnaturalista	6
1.1.4	La teoría pura del Derecho	8
1.1.5	Características de la coacción jurídica	11
1.1.6	Conclusión	12
1.2	El caso del Derecho Internacional. Sus limitaciones	13
1.2.1	¿Es Derecho el Derecho Interna- cional?	13
1.2.2	Descentralización de la coacción	16
1.3	Conclusión	18

. . . .

**CAPITULO 2: ANTECEDENTES DEL SISTEMA COACTIVO DE LAS
NACIONES UNIDAS.**

2.1	El régimen de la Sociedad de Naciones	20
2.1.1	Origen y naturaleza de la Sociedad de Naciones	20
2.1.2	El mecanismo de coacción de la Socie- dad de Naciones	25
2.1.3	Algunos resultados positivos	38
2.2	El Plan de Dumbarton Oaks	40
2.2.1	Introducción	40
2.2.2	El Consejo de Seguridad	42
2.2.3	La idea del veto	44
2.2.4	El aparato represivo	47
2.2.5	Apreciación crítica	51
2.3	La Conferencia de San Francisco	52
2.3.1	Introducción	52
2.3.2	Organización de los trabajos	52
2.3.3	El veto	55
2.3.4	El caso de Francia	57
2.4	Conclusión	58

CAPITULO 3: DESCRIPCION DEL SISTEMA ACTUAL.

3.1	El Consejo de Seguridad	60
3.1.1	Composición	60
3.1.2	Facultades generales	61
3.1.3	Facultades según el Capítulo VI	64
3.1.4	Facultades según el Capítulo VII	70
3.1.5	El Comité de Estado Mayor	77
3.1.6	Los acuerdos regionales	80
3.1.7	Otras facultades	83
3.2	La Asamblea General	83
3.2.1	Facultades principales	83
3.2.2	Falta de coacción	87
3.2.3	La Resolución "Unión pro Paz" y sus consecuencias	88
3.3	El principio del dominio reservado	93
3.4	El principio de supremacía de la Carta	96
3.5	Conclusión	96

CAPITULO 4: APRECIACION CRITICA DEL SISTEMA

4.1	Presupuestos de la sanción	98
4.1.1	Generalidades	98
4.1.2	Violación de obligaciones expresas ...	100
4.1.3	El Capítulo VII de la Carta	104
4.2	El acto de calificación	110
4.2.1	Situaciones calificadas	110
4.2.2	Organo competente	111
4.3	La imputación de la sanción	112
4.3.1	Posición del problema	112
4.3.2	Los Estados no miembros	114
4.3.3	Las entidades no autónomas	116
4.4	La ejecución de la sanción	117
4.4.1	Discrecionalidad del acto	117
4.4.2	Los agentes de ejecución	118
4.5	Incumplimiento de la sanción por parte de los agentes de ejecución	120
4.5.1	No cumplimiento	120
4.5.2	Invocación de nulidad	120
4.5.3	Invocación de inexistencia	122
4.5.4	Excepción de necesidad	124
4.5.5	El artículo 103	125
4.5.6	Exigencias constitucionales	127

4.6	Las sanciones militares	127
4.7	Conclusión	129

CAPITULO 5: ¿COMO MEJORAR EL SISTEMA?

5.1	La crisis de las Naciones Unidas	130
5.2	Necesidad de un mecanismo coactivo eficaz	132
5.3	Poder coactivo para la Asamblea General	133
5.3.1	Introducción	133
5.3.2	¿Mayoría, consenso, o voto ponderado?	135
5.3.3	Delimitación de competencias	139
5.3.4	Conclusión	142
5.4	Reformas al Consejo de Seguridad	143
5.4.1	¿Ampliar su composición?	143
5.4.2	Limitar el derecho de veto	145
5.4.3	Sancionar la obligación del artículo 25	147
5.4.4	¿Crear un órgano supraestatal?	148
5.4.5	El ejército internacional	150
5.4.6	Reuniones periódicas	152

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

A diario recibimos noticias alarmantes de todos los puntos del planeta. Viejos conflictos que aún no encuentran solución siguen cobrando su cuota de vidas humanas. Surgen nuevas crisis imprevistas en diversas regiones. El enfrentamiento ideológico se agudiza día con día. No se logran acuerdos en cuestiones vitales. La tensión internacional está exacerbada.

Ante tal panorama, no resulta exagerado afirmar que la humanidad vive actualmente una era de desorden e injusticia, a pesar de la existencia de un órga no creado precisamente para evitar esta situación: la Organización de las Naciones Unidas.

¿Por qué no funciona la ONU? Los que por nuestras actividades tenemos contacto cotidiano con ella frecuentemente escuchamos quejas sobre su impotencia y su parálisis ante las controversias internacionales. Se dice que las Naciones Unidas han fracasado en su propósito primordial de mantener la paz y racionalizar el orden internacional. ¿A qué se debe?

La Organización nació al término de una de las guerras más cruentas de la Historia. Sus fundadores, inspirándose en la fallida Sociedad de Naciones, la dotaron de un mecanismo coactivo que pretendía ser eficaz para resolver las crisis y estructurar a la comunidad internacional bajo el imperio del Derecho. ¿Por qué no ha sido así?

El aparato coactivo de las Naciones Unidas es algo muy complejo. Hay que tener presente, en primer término, que se trata de un aspecto de la problemática más vasta del Derecho Internacional; además, no deben nunca olvidarse las consideraciones políticas que siempre entran en juego cuando se pretenden implementar las medidas punitivas que contempla la Carta de la Organización. Se plantean, por lo tanto, problemas jurídicos y políticos; ambos han contribuido al entorpecimiento del sistema.

Con esta restricción en mente, iniciamos el estudio del sistema coactivo de la Organización. Abordaremos el problema de la coacción en el orden jurídico, y, específicamente, el caso del Derecho Internacional, con objeto de precisar las bases teóricas y doctrinarias indispensables para una mejor comprensión del tema; analizaremos detenidamente el mecanismo coactivo de la Socie-

dad de Naciones, antecedente fundamental y primer intento histórico de acabar con la anarquía internacional, y reseñaremos brevemente las modificaciones que sufrió en Dumbarton Oaks y San Francisco. Una vez concluida esta tarea, podremos examinar críticamente el sistema actual y formular propuestas concretas para incrementar su eficacia.

CAPITULO 1

LA COACCION EN EL DERECHO INTERNACIONAL

1.1 El Derecho como orden coactivo.

1.1.1 Posición del problema.

¿ Qué es el Derecho ? Innumerables definiciones se han elaborado para tratar de precisar el concepto de este "...fenómeno social entre los demás fenómenos sociales" (1), tan antiguo como la misma humanidad.

No pretendemos aquí analizar los problemas que plantea la definición del Derecho, ni las soluciones que han propuesto las diversas doctrinas, pues esta tarea rebasaría el ámbito de nuestro estudio. Nos limitaremos únicamente a examinar un aspecto del orden jurídico : la coacción.

Algunos autores consideran que ésta es esencial e indispensable para que una norma pueda califi-

(1) : KELSEN, Hans : Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales. Traducción al español de Florencio Acosta. Editora Nacional. México, 1974, pág.25.

carse de jurídica ; otros le otorgan una importancia secundaria y opinan que, en primer término, la norma debe procurar alcanzar ciertos fines.

1.1.2 Derecho, moral y religión.

Tres órdenes normativos pretenden regular la conducta de los hombres en sociedad : Derecho, moral y religión. Estudiaremos a continuación sus diferencias.

Tradicionalmente, se ha sostenido que la primera distinción que puede hacerse entre moral y Derecho es que la primera intenta normar conductas internas, en tanto que el segundo busca fundamentalmente reglamentar comportamientos externos.

Al respecto, afirma Preciado Hernández :

" La interioridad de la moral es claro que se funda en la naturaleza del fin que persiguen las normas éticas : o sea, el perfeccionamiento del sujeto agente, de la per-

sona individual, en cuanto es titular imputable y responsable de los actos que realiza " (2).

Lo anterior parece claro. Sin embargo, juristas como Hans Kelsen refutan esta diferencia, señalando que cuando el orden jurídico prohíbe una conducta, proscribire también el pensamiento y la intención de llevarla a cabo. Asimismo, sostiene este autor :

" Para que una conducta pueda tener valor moral, no basta que los motivos que la determinaron vayan de acuerdo con una norma moral, sino que también es necesario que la conducta misma se apegue a la norma. En los juicios morales no es posible separar a la conducta de los motivos que la determinaron " (3).

En consecuencia, concluye el Jefe de la Escuela Vienesa, ni el Derecho es completamente externo, ni la moral totalmente interna : los dos regulan ambos comportamientos, por lo que distinguirlos con base en este criterio resulta imposible.

(2) : PRECIADO HERNANDEZ, Rafael : Lecciones de Filosofía del Derecho. Editorial Jus. México, 1947, pág.111.

(3) : KELSEN, Hans : Théorie Pure du Droit. Traducción al francés de Charles Eisenmann. Dalloz. París, 1962, pág.84.

También es difícil intentar separarlos atendiendo al método de creación de sus normas respectivas. Ambas provienen, o bien de la costumbre, o bien de un acto consciente y concreto -del legislador para el Derecho, de un filósofo o de un profeta para la moral-. El fin que persiguen tampoco es satisfactorio como criterio de distinción : los dos órdenes buscan regular la conducta humana en sociedad.

¿ Puede entonces identificarse al Derecho con la moral ? La respuesta es un no categórico.

En efecto, al analizar detenidamente el contenido de las normas jurídicas y morales, encontramos una diferencia fundamental : las primeras se aplican coactivamente, las segundas no.

Este es el criterio de distinción más acertado, el que han aceptado casi todos los juristas. Aparece así la coacción como elemento esencial del Derecho, tal vez el único que permite separarlo de la moral.

Es cierto, la moral también prevé sanciones para quien desobedece sus normas, pero,

"...la reacción del Derecho es una medida coercitiva socialmente organizada, establecida por el orden jurídico mismo, en tanto que la reacción moral contra la conducta inmoral no figura establecida en la norma moral, y aun en el caso de que se hallase establecida en ésta, no está organizada en la sociedad " (4).

La sanción moral, en otras palabras, se manifiesta en una presión social difusa, en tanto que la jurídica es impuesta por el aparato represivo organizado del Estado.

En cuanto a la religión, tercer orden normativo de la conducta, posiblemente se encuentre más cerca del Derecho que la moral.

En efecto, las normas religiosas generalmente son coactivas. Las infracciones -pecados- se castigan. Sin embargo, las penas son impuestas por una autoridad sobrehumana y no son inmediatas. el acto punitivo escapa por consiguiente al ámbito social.

En conclusión, podemos afirmar que el

(4) : KELSEN, Hans : Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales, pág.34.

Derecho es el único de los tres órdenes normativos de la conducta que posee un sistema de coacción organizado, inmediato y real.

1.1.3 La teoría iusnaturalista.

La teoría iusnaturalista sostiene que la ley humana -o derecho positivo-, para ser auténtica ley, debe inspirarse necesariamente en la ley natural -conjunto de principios esenciales e inmutables, como hacer el bien y obrar conforme a la razón-.

En consecuencia, opinan los exponentes de esta doctrina, el Derecho debe tener un contenido eminentemente moral; lo primordial para que una norma sea realmente jurídica es que aspire a realizar ciertos valores, como la justicia y el bien común. Mientras esto suceda, no importa que el precepto sea coactivo o no.

En efecto, afirma Preciado Hernández :

"...no es exacto que lo fundamental en el

Derecho sea la coacción. Es fácil distinguir en la norma jurídica su función directiva y su función coercitiva. La norma prescribe, ante todo, lo que es preciso hacer para alcanzar un determinado fin...; así podemos decir que la norma jurídica es fundamentalmente dirección, orientación...La función coercitiva es consecuencia de la función directiva, y no a la inversa..." (5).

Los positivistas han criticado acerbamente la doctrina iusnaturalista, por considerar que sus postulados fundamentales son metafísicos e inverificables.

Además, como apunta Kelsen, es objetable la teoría de que el Derecho debe ser moral :

"...Al afirmar que el Derecho tiene por esencia un contenido moral o que constituye un valor moral, se afirma por ese solo hecho que...el orden jurídico es parte integrante del orden moral, que el Derecho es moral y en consecuencia y por esencia justo " (6).

En opinión de este jurista, lo que

(5) : op. cit., pág.123.

(6) : Théorie Pure du Droit, pág.86.

pretende justificar el Derecho por la moral presupone necesariamente la existencia de una moral absoluta, única y válida para todos; esto es falso, pues la moral es relativa y cambian sus principios de acuerdo con la evolución de una sociedad.

Nos parece más acertado este criterio que el postulado por los iusnaturalistas. En efecto, el que una norma dictada por el legislador competente sea justa o injusta, moral o inmoral, no afecta en ningún aspecto su carácter jurídico. Es de todas maneras Derecho, y si bien podemos admitir que debe aspirar a cumplir una función social, consideramos irrelevante que pretenda realizar valores fundamentales e inmanentes.

1.1.4 La teoría pura del Derecho.

Los positivistas, como hemos apuntado, adoptan una actitud más racional y más científica frente al problema. No se basan en criterios metafísicos : estudian al Derecho cómo es y no cómo debería ser.

Hans Kelsen, jurista austriaco que ya hemos citado, y cuya obra ha revolucionado a la Filosofía del Derecho, elabora con implacable rigor kantiano una nueva doctrina, que él llama teoría pura del Derecho.

Opina este autor que la ciencia jurídica tradicional :

"...ha mezclado, sin ningún espíritu crítico, por un lado ciencia del Derecho, y por el otro psicología, sociología, ética y teoría política " (7).

Por ello, sostiene que para analizar correctamente lo que es el Derecho, es necesario eliminar de la ciencia jurídica todas las influencias extrañas que la han viciado, sin negar, desde luego, las relaciones que pueda guardar con las demás disciplinas humanísticas. Tal es el postulado básico de la teoría pura del Derecho, ésa es su metodología fundamental.

Partiendo de este principio, define conceptualmente al Derecho como orden coactivo de la conducta.

(7) : id., pág.2.

En efecto, afirma, la coacción ha sido el elemento característico de todo orden jurídico a través de la Historia, e insiste en que puede considerarse al Derecho como

"...la técnica social consistente en obtener de los hombres el comportamiento social que se desee, por medio de la amenaza de una medida coercitiva aplicable en caso de conducta contraria " (8).

Podría alegarse aquí que existen en todo orden jurídico normas que no instituyen actos coactivos -las que permiten una conducta u otorgan alguna facultad-, y otras que, si bien obligan a un comportamiento determinado, no especifican sanción en caso de conducta contraria. ¿ Afecta esto la teoría según la cual la nota esencial del Derecho es precisamente la coacción ?

El propio Kelsen responde que no. Afirma que, en el primer caso, se trata generalmente de normas no independientes, ligadas a otras que sí establecen sanción. Como ejemplo, propone las facultades que la Constitución otorga al legislador. La norma en sí no contiene

(8) ; Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales, pág.29.

sanción, pero si se desobedece -es decir, si no se sigue el procedimiento establecido o se rebasa el ámbito concedido-, la ley promulgada será nula. He aquí una manifestación de la coacción.

En cuanto al segundo tipo de normas -las que obligan sin señalar sanción-, considera que son jurídicamente irrelevantes, e indica que su escasez en los órdenes jurídicos modernos comprueba su teoría.

En consecuencia, podemos concluir que la coacción es el elemento central del Derecho, el único que se ha repetido a través del tiempo y el único que permite distinguirlo de los demás órdenes normativos.

1.1.5 Características de la coacción jurídica.

Tres características básicas pueden encontrarse en la coacción jurídica : es inmanente, centralizada y socialmente organizada.

Es inmanente porque se aplica dentro y no fuera del orden social; la prevé la propia norma jurídica y su implementación se sujeta al Derecho mismo.

Se afirma que es centralizada porque la ejercen órganos específicos del Estado, los cuales tienen el monopolio del uso de la fuerza en la comunidad.

Finalmente, se dice que es socialmente organizada porque no corresponde a una presión social difusa e incoherente como podría suceder en el caso de la moral, sino a una reacción estructurada, prevista y precisa de la comunidad.

1.1.6 Conclusión.

Hemos demostrado así, apoyándonos en la sistemática teoría kelseniana, que el Derecho es, por naturaleza, orden coactivo de la conducta. No podemos aceptar, como ya lo señalamos, los fundamentos de la doctrina iusnaturalista, pues carecen de validez científica.

Pasaremos ahora al caso del Derecho Internacional.

1.2 El caso del Derecho Internacional. Sus limitaciones.

1.2.1. ¿ Es Derecho el Derecho Internacional ?

" En ninguna rama del Derecho se ha observado tanta discusión en cuanto al carácter jurídico de la misma como en nuestra disciplina. El Derecho Internacional se ha visto obligado a cada momento a legitimar su calidad jurídica " (9).

Afirma lo anterior el jurista mexicano César Sepúlveda, con mucha razón. En efecto, innumerables autores niegan que el Derecho Internacional sea un verdadero orden jurídico, y lo reducen a un simple conjunto de normas heterogéneas, desordenadas y de obediencia optativa.

La cuestión de la validez jurídica del Derecho Internacional ha hecho correr mucha tinta y se han esgrimido incontables razones en pro o en contra. Resultaría inútil para nuestro propósito exponer aquí las diversas corrientes y sus argumentos. Partiendo del concepto de Derecho que hemos desglosado en el inciso anterior, con la

(9) : SEPULVEDA, César : Curso de Derecho Internacional Público.
Sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1974, pág.37.

coacción como su elemento central, nos limitaremos a estudiar si las normas de Derecho Internacional son o no coercitivas y, por consiguiente, jurídicas o no. Así, afirma Kelsen :

" El Derecho Internacional será Derecho si tan sólo permite una medida coercitiva de un Estado...en la esfera de intereses de otro, como reacción contra un delito cometido por éste, y si se prohíbe el empleo de la fuerza para cualquier otro fin. Es decir, podremos considerarlo como Derecho si la medida coercitiva que se llevó a cabo como reacción contra el delito o la ilegalidad puede interpretarse como una reacción de la comunidad jurídica internacional " (10).

En consecuencia, debemos analizar si puede hablarse de delitos y sanciones en Derecho Internacional.

Desde luego, resulta obvio sostener que sí existe el ilícito internacional. Las normas del Derecho de gentes consagran principios, establecen obligaciones, y el Estado que las infringe se coloca en una situación

(10) : Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales, pág.52.

contraria al orden, del mismo modo que el individuo que viola alguna disposición de Derecho interno. Este sería el caso, por ejemplo, del Estado que no observara un tratado celebrado legalmente con otro.

También puede comprobarse la existencia de sanciones internacionales. En el plano bilateral, se encuentran las represalias, o sea, la intervención limitada en la esfera de intereses de otro Estado como consecuencia de un ilícito. En el ámbito multilateral, basta señalar las medidas que puede aplicar un órgano internacional -como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas- contra el Estado cuya conducta sea considerada antijurídica.

En consecuencia, puesto que existen delitos y sanciones, podemos afirmar que nos hallamos en presencia de un orden coactivo y, por lo tanto, que el Derecho Internacional es un verdadero cuerpo de normas jurídicas.

1.2.2 Descentralización de la coacción.

Al estudiar los elementos característicos de la coacción jurídica, señalamos entre ellos a la centralización. Ahora bien, esto no se cumple en el Derecho Internacional : la coacción es descentralizada.

"...El Derecho Internacional es un derecho de coordinación, mientras que el Derecho interno es un derecho de subordinación. Quiere decirse con esto que la sociedad nacional estatal se caracteriza por la presencia de un poder, de un elemento de autoridad dotado de fuerza coactiva, mientras que en la sociedad internacional no existe de hecho actualmente ninguna autoridad superior a los Estados " (11).

En efecto, el Derecho Internacional no ha creado aún un órgano especializado encargado de aplicar la coacción : es un Derecho descentralizado.

Algunos autores se han basado en esta característica para negar validez jurídica al Derecho de gentes. Creemos que incurren en un grave error de apreciación, ya que

(11) : ROUSSEAU, Charles : Droit International Public. Sirey. Paris, 1970. Tomo I, pág.27.

intentan

"...referir el Derecho Internacional, inconscientemente, al modelo ya conocido, más familiar y más fácil del Derecho interno estatal " (12).

Esta tendencia, desafortunadamente muy extendida, olvida que debe entenderse el Derecho Internacional como un orden jurídico especial, con características propias, pero similar en lo fundamental -la coacción- al Derecho interno. Pretender negar su validez por la descentralización de su coacción, basándose en los elementos del orden jurídico interno resulta tan absurdo como seguir el modelo del Derecho Penal y cuestionar el carácter jurídico del Derecho Civil porque no contempla entre sus sanciones la privación de la libertad.

Aceptamos, pues, que la descentralización del aparato coactivo internacional constituye un elemento característico del Derecho de gentes, que no puede servir de pretexto para disputar su validez.

(12) : SEPULVEDA : op. cit., pág.37.

Sin embargo, este aspecto esencial del Derecho Internacional sí limita considerablemente su acción coactiva, y justifica que a menudo se le identifique con el orden que regía a los pueblos primitivos.

La primera de estas dos consecuencias es la más importante. En efecto, la descentralización implica que, al no existir una verdadera autoridad central, los que crean y aplican las normas son los propios sujetos del Derecho Internacional. Por ello, es esencial el principio del consentimiento, lo que debilita en gran medida el poder coactivo del Derecho de gentes.

En cuanto a la segunda consecuencia de la descentralización, afirmar que el Derecho Internacional es un orden jurídico embrionario, primitivo y en plena formación no afecta en nada su esencia.

1.3 Conclusión.

Hemos comprobado así que el Derecho Internacional es un auténtico orden jurídico coactivo, pero



limitado en la ejecución forzosa de sus normas por su descentralización.

Existe, desde principios de nuestro siglo, una tendencia a racionalizar las relaciones internacionales y a centralizar algunas de las funciones coactivas del Derecho de gentes en organismos multilaterales dotados de cierto poder sancionador. No se ha pretendido crear una verdadera autoridad supraestatal, sino estructurar el orden internacional, haciendo coexistir racionalmente la soberanía y el Derecho Internacional.

Aunque la descentralización sigue siendo absoluta en el campo bilateral, resulta interesante estudiar el fenómeno centralizador en lo multilateral a través de su manifestación más importante : el sistema coactivo de la Organización de las Naciones Unidas. A ello dedicaremos nuestras próximas páginas.

CAPITULO 2

ANTECEDENTES DEL SISTEMA COACTIVO DE LAS NACIONES UNIDAS

2.1 El régimen de la Sociedad de Naciones.

2.1.1. Origen y naturaleza de la Sociedad de Naciones.

La Sociedad de Naciones, o Liga de las Naciones si adoptamos la terminología anglo-sajona, nació el 10 de enero de 1920, una vez que se dieron las condiciones para la entrada en vigor del Tratado de Versalles. En una Europa devastada por "la guerra que acabaría con todas las guerras", la nueva organización respondía a los anhelos de pueblos y Gobiernos, quienes veían en ella el mecanismo que garantizaría un orden más justo en las relaciones internacionales y evitaría nuevos enfrentamientos bélicos.

Firmado originalmente por 27 Estados, el Pacto de la Sociedad de Naciones, anexo al Tratado de Versalles, perseguía como objetivos fundamentales promover la cooperación internacional y salvaguardar la paz. Imponía ciertas obligaciones a sus signatarios, en especial la de no

recurrir a la guerra salvo en casos excepcionales, y pretendía crear una comunidad organizada de naciones, lo que contrastaba con los anárquicos patrones de la diplomacia tradicional del siglo XIX.

La idea resultaba tan novedosa para los estadistas de la época, que las negociaciones de redacción del Pacto fueron largas y arduas. Se atribuye generalmente al Presidente Wilson de los Estados Unidos el mérito de haber concebido y puesto en marcha el proyecto de Liga, pero no hay que olvidar los esfuerzos que junto con él realizaron los dirigentes de las otras potencias vencedoras de la Primera Guerra Mundial -Francia, Italia, Gran Bretaña y Japón-, para lograr un texto de aceptación general.

Ahora bien, ¿ qué era la Sociedad de Naciones que fue acogida con tanto entusiasmo, con tanta esperanza ? Muchos autores coinciden en que :

" es...mucho más fácil definir lo que no es...la Liga, que resumir en una palabra o en una fórmula exactamente lo que es " (13).

(13) : ZIMMERN, Alfred : The League of Nations and the rule of law, 1918-1935. MacMillan and Co., Ltd. Londres, 1939, pág.283.

R.G. Gettell la describe como sigue :

" La Sociedad de Naciones no era un Estado, ni tampoco un super Estado. Era una asociación organizada de Estados soberanos, creada por un tratado; una Confederación de ámbito mundial. Tenía personalidad jurídica, poseía bienes y tenía erario y presupuesto propios. Pero no tenía territorio, ni ciudadanos, ni súbditos, ni ejército, ni armada, ni policía " (14).

Lo mismo sostiene el jurista británico

Zimmern :

" No es un 'super Estado' : en eso están todos de acuerdo, tanto los políticos que tienen que acallar las aprensiones de los parlamentos soberanos y de los pueblos, como los estudiosos de la Ciencia Política, quienes buscan en vano en el Pacto los atributos de un Gobierno " (15).

Resulta evidente, pues, que no puede aplicarse a la Sociedad de Naciones el calificativo de entidad supra-estatal. En efecto, nada estaba más lejos de la mente de sus creadores, quienes nunca imaginaron sacrificar un ápice

(14) : Political Science, Indian Edition. Sexta edición. World Press. Calcuta, 1961, pág.195.

(15) : op. cit., pág.283.

de la soberanía de cada Estado en aras de un interés común.

Entonces, no es un Estado -pues carece de territorio, población y gobierno-, ni un super Estado -pues sus fundadores no lo quisieron así-. Tampoco puede hablarse de Federación o Confederación, ya que no existe una autoridad central como la que se encuentra en estas formas de organización política : baste mencionar a México como ejemplo de la primera, y a Suiza de la segunda.

La mayoría de los autores rechaza también la idea de que se trata de una alianza de Estados. En efecto, una alianza presupone necesariamente una relación exclusiva entre dos o más partes, la cual, según Zimmern, implica una intimidad difícil de conciliar con las obligaciones formales, públicas y casi anónimas que impone el Pacto. " Ser aliado de todos es no ser aliado de nadie " (16).

Por su parte, Gibberd describe a la Liga en 1936 como un " organismo revolucionario " (17). En

(16) : id., pág.284.

(17) : The League. Its successes and failures. J.M. Dent and Sons, Ltd., Londres, 1936, pág.1.

efecto, el concepto mismo de comunidad organizada de Estados bajo un régimen de derecho establecido por el Pacto desafiaba todas las reglas de las relaciones internacionales de la época, y resultaba muy difícil colocar a la Sociedad de Naciones dentro de una de las categorías existentes entonces.

Zimmern, cuyo razonamiento hemos seguido en esta parte de nuestro estudio, coincide con lo anterior al sostener :

"...De hecho, intentar encontrar etiquetas políticas anticuadas para ponérselas a entidades nuevas y sin precedente es inútil...Estamos viendo un interregno en Ciencia Política. Los libros viejos están pasados de moda y los nuevos todavía no pueden escribirse " (18).

Hoy, al analizar los acontecimientos que provocaron la agonía y la muerte de la Sociedad de Naciones, podemos afirmar que fue un instrumento de cooperación entre los Estados, cuya eficacia reposaba esencialmente en la buena voluntad de las potencias signatarias. Fracásó en sus

(18) : op. cit., pág.284.

aspiraciones, pero constituyó el primer intento de organizar jurídicamente a la comunidad internacional para lograr objetivos de interés general. En esto radica su mérito.

Estudiaremos ahora los medios que se dio la Liga para cumplir sus propósitos. Veremos cómo su mecanismo, basado en la buena fe y en un aparato coactivo que a la larga resultó inoperante, se vio a menudo paralizado por la actitud negativa de sus miembros. Señalaremos fallas, pero también apuntaremos aciertos. No hay que olvidar que muchos de sus defectos se debieron a que los autores del Pacto, dirigentes de las grandes potencias, no quisieron crear un organismo demasiado poderoso que pudiera obstaculizar sus intereses. Esta fue la causa de la debilidad de la Liga y, en gran medida, la razón de su fracaso.

2.1.2 El mecanismo coactivo de la Sociedad de Naciones.

" Lo novedoso del Pacto, lo que le da el carácter de un intento serio para resolver el problema del Derecho Internacional, lo que motiva los ataques que ha sufrido la Sociedad de Naciones, es que, para tratar de alcanzar algunos

de sus limitados objetivos y sin salirse del terreno de la cooperación mutuamente consentida, sus autores se esforzaron...por darle a ciertas obligaciones internacionales una sanción real y eficaz. Como era imposible erigir un organismo superior a los Estados miembros, buscaron ese complemento necesario en la comunidad internacional asociada...y, en consecuencia, estipularon un conjunto de medios represivos " (19).

Lo anterior afirmó el internacionalista brasileño Raul Fernandes cinco años después de creada la Liga. Concepto revolucionario en aquella época, la idea de establecer un mecanismo coactivo que sancionara la conducta de los Estados en sus relaciones internacionales provocó grandes polémicas y tuvo no pocos detractores.

Podemos encontrar los antecedentes del aparato represivo en diversos estudios elaborados en Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña durante la Primera Guerra Mundial. El plan estadounidense, basado en las conclusiones de un grupo al que pertenecía el ex-Presidente Taft, fue el primero en mencionar la imposición de sanciones económicas además de

(19) : FERNANDES, Raul : La Société des Nations. Sa genèse, ses buts, sa constitution, ses moyens d'action et ses résultats. Imprimerie Albert Kundig. Ginebra, 1925, pág.8.

militares. Los franceses, encabezados por su ex-Primer Ministro Bourgeois, propusieron la creación de un órgano, compuesto de representantes gubernamentales, encargado de aplicar sanciones diplomáticas, jurídicas y militares. Por último, los británicos, dirigidos por Phillimore, se inclinaron por una cláusula penal de contenido amplio, pero de aplicación casuística limitada en su alcance.

No entraremos en los detalles sutiles de estas propuestas. Lo importante es señalar que los Gobiernos respectivos las llevaron a la mesa de negociaciones y que todas ellas influyeron de una u otra manera en la elaboración del mecanismo coactivo de la Sociedad de Naciones.

Hemos visto que la Liga se fijó como objetivo fundamental el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Así, siete de los veintiséis artículos del Pacto establecen el mecanismo de solución pacífica de controversias, y uno de ellos señala las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de estas reglas.

No existe en el Pacto la prohibición absoluta de la guerra. Esta quizá sea su falla más importante,

pero hay que tener presente que el Derecho Internacional de la época consagraba la " guerra justa " como derecho supremo de cada Estado, noción que siguió vigente hasta 1945.

Ahora bien, el Pacto " no proscribire la guerra en términos absolutos, pero busca evitarla, y propone para tal efecto varios mecanismos " (20).

El primero de ellos se encuentra plasmado en el artículo 12 , que dispone :

" 1.- Todos los miembros de la Sociedad convienen en que si surge entre ellos algún desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura, lo someterán al procedimiento de arbitraje, a un procedimiento judicial, o al examen del Consejo. Convienen, además, en que en ningún caso deberán recurrir a la guerra antes de que haya transcurrido un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros, o judicial, o del dictamen del Consejo.

2.- En todos los casos previstos en este artículo, la sentencia deberá ser dictada dentro de un plazo razonable, y el dictamen del Consejo deberá ser redactado dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se haya encargado de resolver el desacuerdo " (21).

(20) : id., pág.25.

(21) : PACTO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES, art.12

Se imponía así a los Estados Miembros la obligación de acudir a medios pacíficos para dirimir sus controversias. Esto constituye el primer obstáculo al recurso de guerra.

Tres caminos propone el artículo citado. El primero -arbitraje internacional- existía desde 1899, fecha en que se estableció la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya. El segundo -resolución judicial- y el tercero -acción del Consejo de la Liga- eran innovaciones, por lo que merecen más amplia explicación.

El Pacto dispone en su artículo 14 la creación de una Corte Permanente de Justicia Internacional formada por quince jueces electos para un mandato de nueve años. Este fue el primer auténtico tribunal internacional, ya que su antecesor de La Haya era simplemente una lista de 120 árbitros que no sesionaban en forma regular. Puede afirmarse por ello que el establecimiento de este novedoso órgano judicial :

"...es un intento para resolver el problema de la ejecución descentralizada de la norma en el campo del Derecho Internacional " (22).

(22) : BHUINYA, Niranjan : International Organisations. A critical study of League of Nations, United Nations and International Court of Justice. Associated Publishing House. Nueva Delhi, 1970, pág.25.

En cuanto al Consejo, actuaba como el Poder Ejecutivo de la Liga. Estaba integrado por las potencias -Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón- y por once miembros no permanentes en 1938. Estados Unidos tenía un sitio permanente que nunca ocupó por no haber ingresado a la Sociedad de Naciones. No existía el veto, pero en cuestiones importantes la decisión debía contar con la aprobación de todos los miembros presentes.

Con esta somera descripción de los órganos competentes, podemos entender mejor las deficiencias del artículo 12. Propone tres vías de solución muy diferentes. Las tres se usaron en diversas ocasiones, con resultados muy desiguales. Conviene tomar en cuenta que la acción de la Liga se dificultaba sensiblemente cuando en la controversia se hallaba involucrada una de las potencias. Además, si una de las partes no quedaba satisfecha con el laudo arbitral, la sentencia de la Corte o la decisión del Consejo, tenía la posibilidad de hacerse justicia por propia mano recurriendo a la guerra tres meses después de fallado su caso.

Ahora bien, ¿cómo funcionaba el mecanismo? Según el artículo 13, los Estados Miembros debían someter a arbitraje o a resolución judicial cualquier disputa que no pudiera resolverse por medios diplomáticos. Señala casufsti-

camente en su fracción segunda que tales controversias podían referirse a la interpretación de un tratado; a cualquier cuestión de Derecho Internacional; a la existencia de un hecho que, de ser comprobado, constituiría una violación a una obligación internacional, y a la naturaleza y monto de la reparación debida por esa violación. Establece asimismo que los Estados cumplirán de buena fe el laudo arbitral o la sentencia y no recurrirán a la guerra contra el que lo haya acatado. Finalmente, faculta al Consejo para que, en caso de incumplimiento, proponga las medidas que podrían adoptarse.

Esta última disposición resulta interesante, ya que la norma, aunque basada en el principio de buena fe, se ve complementada con una sanción. Desafortunadamente, ésta es vaga, y su aplicación queda a discreción del Consejo.

Ahora bien, si las partes no deseaban resolver su conflicto mediante arbitraje o sentencia judicial, debían acudir al Consejo. El artículo 15 del Pacto, que resumiremos a continuación, detalla este procedimiento.

La acción se iniciaba cuando las partes notificaban la existencia de la controversia al Secretario Gene-

ral de la Liga y ponían a su disposición toda la información pertinente. El Consejo, entonces, debía esforzarse para encontrar una solución aceptable.

En caso de que sus gestiones no tuvieran éxito, el Consejo debía presentar un dictamen con las "soluciones que... (recomendara) como más equitativas y más apropiadas al caso" (23). Si dicho dictamen resultaba aprobado por consenso en el Consejo, con la exclusión de las partes en conflicto, los miembros de la Liga se comprometían a no recurrir a la guerra con la parte que acatará las recomendaciones.

El problema surgía cuando el dictamen no lograba unanimidad, sino simple mayoría. El artículo 15, fracción 7, señala que, en este caso, "los miembros de la Sociedad se reservan el derecho de proceder como lo tengan por conveniente para el mantenimiento del derecho y la justicia" (24).

He aquí una de las principales fallas del sistema coactivo de la Sociedad de Naciones. Esta última disposición "deja abierta la puerta a la guerra en caso de desacuerdo en el Consejo" (25).

(23) : PACTO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES. Art.15-4, in fine.

(24) : id., art.15-7, in fine.

(25) : DHUINYA, op. cit., pág.41.

Asimismo, el propio precepto señala que el Consejo no podrá formular recomendaciones si se comprueba que la controversia deriva de un asunto que cae dentro de la jurisdicción exclusivamente interna de una de las partes. Con esto, los autores del Pacto pretendieron evitar que la Liga se convirtiera en un instrumento intervencionista y violara la intocable soberanía de los Estados.

Por último, cualquiera de las partes podía solicitar dentro de los catorce días siguientes a la presentación de su disputa ante el Consejo, que ésta se sometiera a la Asamblea -órgano en el que estaban representados todos los Estados Miembros- para su solución. Esta disposición tenía como objetivo, en opinión de algunos autores, el facilitar el arreglo de controversias en las que se encontraban involucradas las potencias, quienes controlaban el Consejo mas no la Asamblea.

Hemos reseñado así el mecanismo que diseñó el Pacto de la Sociedad de Naciones para el mantenimiento de la paz. Una prohibición no absoluta de la guerra y un procedimiento complicado para resolver los conflictos internacionales, tales fueron sus características fundamentales.

Ahora bien, ¿ qué sucedía si algún Estado recurría a la fuerza ?

El artículo 16 nos da la respuesta : se le imponían sanciones. Esto, como ya lo señalamos, constituyó tal vez la mayor innovación que introdujo el Pacto en el campo del Derecho Internacional.

Si un miembro de la Liga, violando los compromisos adquiridos en virtud de los artículos 12, 13 y 15, entraba en conflicto armado contra otro, se consideraba, ipso facto, que había cometido un acto de guerra contra todos los miembros de la Sociedad, quienes debían inmediatamente :

"...romper toda relación comercial o financiera...hacer que cese todo trato entre sus nacionales y los nacionales del Estado infractor, e impedir todo intercambio financiero, comercial o personal entre los nacionales del Estado infractor y los de cualquier otro Estado, sea o no miembro de la Sociedad " (26).

Se pretendía así sancionar severamente al infractor, mediante acción colectiva de todos los integrantes de la Liga. Ahora, ¿ qué papel tendría el organismo ?

La fracción segunda del mismo artículo 16 precisa que el Consejo debía recomendar a los Gobiernos interesados con qué fuerzas armadas, navales o aéreas tenían obligación de contribuir a las que serían utilizadas para proteger los compromisos del Pacto.

Esto es todo por lo que respecta a la Liga : el Consejo, dominado por las potencias, se limitaría a formular recomendaciones sobre efectivos militares. Ninguna facultad quisieron otorgarle los fundadores al Secretario General ni a la Asamblea en este sentido, lo que debilita considerablemente a la Sociedad.

El artículo 16 continúa señalando que todos los Estados Miembros debían ayudarse mutuamente para reducir al máximo los perjuicios que necesariamente derivarían de la imposición de sanciones. Asimismo, se comprometían a cooperar si el Estado infractor decidía tomar medidas especiales de represalia contra uno de ellos, y convenían en autorizar el paso de fuerzas armadas por su territorio.

Finalmente, el mismo artículo establece como pena máxima la expulsión del Estado infractor de la Liga, mediante voto mayoritario en el Consejo.

Para completar el sistema, reviste una importancia fundamental el artículo 17. En efecto, el aparato sería inoperante

"...si, en virtud del principio de libre asociación, los Estados extraños a la Sociedad de Naciones pudieran impunemente llevar a cabo una guerra de agresión " (27).

Es por ello que el artículo 17 del Pacto prevé que, en caso de que surgiera un conflicto entre un miembro y un no miembro, o bien entre no miembros, las partes en controversia se considerarían integrantes de la Liga para los propósitos de la disputa, y aceptarían acatar las disposiciones de los artículos 12 a 15. Si un Estado no lo hacía y recurría a la guerra, se le aplicarían las sanciones del artículo 16.

Con este mecanismo, pensaban los autores del Pacto haber logrado un aparato coactivo real y eficaz. Sin embargo, a pesar de sus méritos, adolece el sistema de graves defectos. Hemos señalado ya algunos de ellos al describir el procedimiento de solución de controversias internacionales,

por lo que nos limitaremos, para concluir, a estudiar las principales fallas de las disposiciones represivas del artículo 16.

En primer término, no se establece un órgano centralizado de aplicación de sanciones. Corresponde a los Estados Miembros esta tarea, por lo que la pena se impondría inter pares, sin una autoridad supervisora. Como hemos visto, al Consejo sólo se le asignan deberes muy vagos de recomendación sin fuerza coercitiva.

Además, la norma es imperfecta, pues no señala sanción. Se deja a la buena fe de los miembros el imponer las penas correspondientes al infractor, sin ni siquiera contemplar la posibilidad de que alguno se negara a hacerlo.

Por último, las sanciones sólo se aplican si un Estado quebranta la paz, lo que con justicia se considera como el delito más grave. Las demás obligaciones del Pacto quedan sujetas exclusivamente al principio pacta sunt servanda.

En la práctica, todo el sistema fracasó. Si bien se lograron resolver mediante arbitraje o mediación

del Consejo algunas controversias -como la de Grecia y Bulgaria en 1925-, hacia el final de su vida la Liga no pudo hacer frente al constante deterioro de la situación internacional. Cuando por primera vez el Consejo decidió aplicar plenamente el artículo 16 fue en 1935, en el caso del conflicto entre Italia y Etiopía. Italia, la potencia agresora, desafió la autoridad de la Sociedad de Naciones y las sanciones nunca se implementaron.

2.1.3 Algunos resultados positivos.

Es un hecho que la Liga no tuvo éxito en lo relativo al mantenimiento de la paz. Sin embargo, no debe despreciarse su labor en otros terrenos, ni negarse los resultados positivos que pueden registrarse en su haber.

La Sociedad de Naciones vivió una época especialmente turbulenta de nuestra historia. La Primera Guerra Mundial, que le dio nacimiento, marcó también el final de una era. La Liga tuvo que resolver problemas gravísimos de reconstrucción y reestructuración en un mundo de transición, y salió airoso de muchos de ellos inventando principios, innovando, creando lo que más adelante se conocería como " el espíritu de Ginebra ".

¿ Qué habría sucedido con los millares de refugiados de guerra sin la Sociedad de Naciones ? ¿ Quién hubiera protegido a las minorías étnicas y religiosas ? ¿ Cómo desdeñar la incipiente tarea de descolonización emprendida por la Liga ? ¿ Cómo olvidar que fue ella la que inició la defensa de los derechos humanos ? ¿ Podría pasarse por alto la reglamentación internacional del trabajo ?

La Sociedad de Naciones constituye el primer intento serio de racionalizar el orden internacional, el primer organismo fundado en la preservación de la paz y en los valores esenciales del hombre. Su obra, que ya analizó la Historia, sirvió de base para diseñar el actual sistema de la Organización de las Naciones Unidas. Muchas de las propuestas de las Conferencias de Dumbarton Oaks, que estudiaremos a continuación, se inspiraron en el Pacto de la Sociedad de Naciones. El mérito de la Liga fue precisamente abrir el camino, a la luz de sus éxitos y fracasos, hacia una mejor organización.

2.2 El Plan de Dumbarton Oaks.

2.2.1 Introducción.

Hacia el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando la derrota de la Alemania nazi y sus aliados era casi un hecho, resultaba evidente que sería necesario una vez más reestructurar el orden internacional sobre bases más sólidas que las que ofrecía la moribunda Sociedad de Naciones.

Con este propósito, se celebraron reuniones entre plenipotenciarios al más alto nivel desde los primeros años de la década de los cuarentas : la Carta del Atlántico y las Conferencias de Moscú, El Cairo y Teherán pueden citarse como antecedentes de lo que más adelante se elaboraría en Dumbarton Oaks y vería su culminación en San Francisco con el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas.

Dumbarton Oaks. En este lugar cerca de Washington se llevaron a cabo, del 21 de agosto al 7 de octubre de 1944, dos importantes series de conversaciones diplo-

máticas : la primera, entre los Estados Unidos, la Gran Bretaña y la Unión Soviética; la segunda, entre los Estados Unidos, la Gran Bretaña y China. Hubo una gran ausente : Francia, quien, recién liberada de la ocupación nazi por las tropas aliadas,

" sufría inmerecidamente el peso de una derrota militar momentánea de la cual no era la única responsable " (28).

Los representantes de las potencias negociaron en Dumbarton Oaks un proyecto o plan para la creación de una organización internacional general que sustituiría a la vieja Liga de las Naciones.

Dejando a un lado los propósitos y principios de lo que sería el nuevo organismo, nos dedicaremos en esta parte de nuestro estudio a analizar el mecanismo coercitivo que estableció el Plan de Dumbarton Oaks.

(28) : DEHOUSSE, Fernand : Cours de politique internationale. Le Plan de Dumbarton Oaks, la Conférence de San Francisco et la Charte des Nations Unies. Office de Publicité. Ancien Etablissement J. Lebegue et Cie. Editeurs. Bruselas, 1945, pág.23.

2.2.2 El Consejo de Seguridad.

Los negociadores de Dumbarton Oaks, tomando en cuenta el rotundo fracaso de la Sociedad de Naciones en este aspecto, propusieron la creación de un Consejo de Seguridad, órgano integrado por once países, que tendría " la responsabilidad primordial en lo relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales " (29). Los Estados Miembros de las Naciones Unidas convienen además, según el Plan, que el Consejo, " en el ejercicio de estos deberes... actuaría en nombre de ellos " (30), y se comprometen a " aceptar sus decisiones y a ejecutarlas " (31).

He aquí una diferencia fundamental con respecto a las disposiciones del Pacto de la Sociedad de Naciones. Se recordará que bajo el régimen de Ginebra, tanto el Consejo como la Asamblea tenían facultades en lo relativo al mantenimiento de la paz; Dumbarton Oaks concentra estas funciones exclusivamente en el Consejo de Seguridad. Además, el

(29) : PLAN DE DUMBARTON OAKS, Capítulo VI, B-1.

(30) : id., Capítulo VI, B-2.

(31) : id., Capítulo VI, B-4.

antiguo Consejo de la Liga sólo formulaba recomendaciones, y los Estados se comprometían a no recurrir a la guerra contra la parte que las acataba únicamente si habían sido aprobadas por unanimidad. El nuevo Plan dispone la obligatoriedad para todos de las decisiones del Consejo de Seguridad, ya que éste actúa en nombre de los miembros de la Organización, lo que constituye una mejoría notable.

Ahora bien, ¿ quiénes eran miembros del Consejo de Seguridad ? El Plan señala once : cinco permanentes -los Estados Unidos, el Reino Unido, la Unión Soviética, la República de China y " a su debido tiempo, Francia " (32)-, y seis no permanentes, electos por la Asamblea General para un período de dos años.

Esta composición sigue de cerca la del Consejo de la Liga. Se mantiene la desigualdad entre grandes y pequeños, lo que se justifica, según Dehousse, ya que :

" a aquéllos a quienes, en una eventual acción coactiva, incumben las cargas más pesadas, debe atribuirseles...los derechos más amplios " (33).

(32) : id., Capítulo VI, A.

(33) : Op. cit., pág.47.

Esto es discutible, pues se consagra el hecho de que las potencias controlarán la nueva organización, al dominar su órgano más poderoso. Cabe señalar también algo interesante : la pérdida de influencia de Italia y Japón, miembros permanentes del Consejo de la Liga, relegados a segundo plano en el Plan debido a su funesta alianza con la Alemania de Hitler.

Estudiaremos a continuación el funcionamiento del Consejo de Seguridad y los medios de que disponía para hacer cumplir sus decisiones.

2.2.3 La idea del veto.

El Plan de Dumbarton Oaks dejó pendiente de resolver un asunto de gran importancia, acerca del cual los negociadores no pudieron llegar a un acuerdo : el sistema de votación en el Consejo de Seguridad.

En un principio, se había pensado que, democráticamente, cada uno de los once miembros tendría un

voto, como sucedía en el Consejo de la Sociedad de Naciones. En consecuencia, las decisiones se adoptarían por una mayoría de siete.

Otra corriente sostenía que debería aplicarse la regla del consenso. México afirmó en apoyo a esta solución que :

"...como el Consejo es un cuerpo compuesto por un número reducido de miembros, y como allí se encuentran representados los Estados que tienen la mayor responsabilidad en el mantenimiento de la paz, parece muy útil que tome sus decisiones por unanimidad. Por otra parte, la excepción que consiste en no contar el voto de un Estado que, siendo miembro del Consejo hubiera sido acusado de recurrir a la guerra..., impediría que ese Estado pretenda paralizar la acción del Consejo..." (34).

Este era el sistema de la Sociedad de Naciones, y había tenido las desafortunadas consecuencias que conocemos, por lo que no podemos estar de acuerdo con lo que

(34) : OPINION DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES DE MEXICO SOBRE EL PROYECTO DE DUMBARTON OAKS RELATIVO A LA CREACION DE UNA ORGANIZACION INTERNACIONAL GENERAL.

México, 31 de octubre de 1944, pág.73.

sostuvo nuestro país en aquel entonces.

Por su parte, la Unión Soviética introdujo una idea novedosa : el derecho de veto de los miembros permanentes. Esto permitiría que cualquiera de las grandes potencias bloqueara al Consejo de Seguridad con su simple voto negativo. Dehousse comenta la propuesta de Moscú en los siguientes términos :

"...El veto, aún restringido, no es un concepto democrático y compromete, en la misma medida que la antigua regla del consenso, el progreso internacional...La responsabilidad de los Estados, especialmente de los grandes Estados, en lo relativo al mantenimiento de la paz es una cosa. Su dictadura es otra muy distinta " (35).

En Dumbarton Oaks no se resolvió el problema. Correspondería a la Conferencia de San Francisco, como lo veremos más adelante, encontrarle solución.

(35) : op. cit., pág.49.

2.2.4 El aparato represivo.

Pasemos ahora a estudiar el aparato coactivo que el Plan de Dumbarton Oaks puso en manos del Consejo de Seguridad para mantener la paz y el orden.

Hemos señalado ya la obligación fundamental que asumían los Estados de cumplir las decisiones del Consejo. En esto reposa básicamente el sistema de Dumbarton Oaks. La otra piedra angular de la nueva estructura radica en la prohibición absoluta de recurrir a la fuerza o a la amenaza del uso de la fuerza. Esto representa un enorme adelanto con respecto al Pacto de la Sociedad de Naciones, que autorizaba la guerra en ciertos casos.

Para hacer efectivas esta obligación y esta prohibición, el Capítulo VIII del Plan de Dumbarton Oaks, el más largo del proyecto, contempla un mecanismo relativamente sencillo de solución de controversias y señala una serie de sanciones que se aplicarían en caso de incumplimiento.

Hemos dicho que el Consejo de Seguridad

es el único órgano competente en esta materia. En efecto, si bien se establece en el párrafo 2 de la sección A del Capítulo VIII que cualquier Estado puede someter su conflicto a la consideración del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, queda perfectamente definido que esta última únicamente podrá formular recomendaciones al respecto, y en ningún caso actuar si el Consejo está examinando el asunto.

Esta regla elimina el aparente desorden que prevalecía en el sistema de la Liga, cuando Asamblea y Consejo trataban simultáneamente una controversia con facultades similares. Sin embargo, sujeta a los Estados a la dominación de las grandes potencias.

Una vez notificada la disputa, el Consejo de Seguridad tiene poderes muy amplios según el Plan de Dumbarton Oaks. Puede determinar el peligro de agresión o el acto de agresión; investigar los hechos; invitar a las partes a resolver pacíficamente su controversia, y, finalmente, recomendar los métodos de solución.

Ahora bien, ¿qué sucede si, a pesar de los esfuerzos del Consejo, no hay solución pacífica ?

" Ante tal situación, ya no se trata de mantener la paz, sino de reprimir una agresión. Los supuestos del problema son entonces muy diferentes " (36).

El Consejo de Seguridad dispone para estos casos de una amplia gama de medidas coactivas : sanciones no militares y recurso a la fuerza.

Entre las primeras, el Plan de Dumbarton Oaks detalla :

" la interrupción, total o parcial, de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radiotelegráficas u otras y la ruptura de relaciones diplomáticas y económicas " (37).

Esta disposición recoge las principales ideas del artículo 16 del Pacto de la Sociedad de Naciones, mejorándolas en un aspecto esencial : se le confía la vigilancia de la aplicación a un órgano concreto -el Consejo de Seguridad-, cuyas decisiones son obligatorias erga omnes.

(36) : id., pág.52.

(37) : PLAN DE DUMBARTON OAKS, Capítulo VIII, B-3.

Sin embargo, a pesar de este adelanto, seguimos en presencia de una norma imperfecta, ya que no establece sanción alguna para el Estado que se niegue a implementar las medidas coactivas dictadas por el Consejo.

Finalmente, el Consejo de Seguridad también puede recurrir a la fuerza, una fuerza internacional y organizada contra el agresor.

Aquí también existe una innovación importante con respecto al sistema de la Sociedad de Naciones. El Pacto, como se recordará, preveía que, en caso de sanciones militares, los Estados pondrían a disposición del organismo sus fuerzas armadas, de las que conservarían el mando.

El Plan de Dumbarton Oaks propone ir más allá. Sin crear un ejército internacional, establece que los Estados, en los términos de acuerdos especiales, pondrían a disposición del Consejo de Seguridad contingentes armados, cuyo mando sería asumido por un Estado Mayor internacional. Para implementar estas ideas, el Plan crea un Comité de Estado Mayor, que colaboraría estrechamente con el Consejo.

Por último, el Plan de Dumbarton Oaks preserva la soberanía de los Estados, al igual que el Pacto de la Sociedad de Naciones : el Consejo de Seguridad no podrá intervenir en asuntos que sean de jurisdicción interna.

2.2.5 Apreciación crítica.

El sistema coactivo de Dumbarton Oaks, que con muy ligeras modificaciones es el de las Naciones Unidas, mejoró notablemente el mecanismo de Ginebra.

Sin embargo, persisten fallas importantes. Entre ellas, tal vez las más graves sean la ausencia de sanción en caso de que un Estado se niegue a imponerle medidas punitivas a otro, y la total dependencia que tiene todo el aparato de la voluntad de las cinco potencias.

Para concluir, podemos apuntar que el Plan no señala definición alguna de " agresión " o de "agresor ". Esta apreciación se deja completamente en manos del Consejo de Seguridad, lo que causó grandes problemas más tarde.

2.3 La Conferencia de San Francisco.

2.3.1 Introducción.

Delegados de cincuenta países se reunieron en San Francisco del 25 de abril al 26 de junio de 1945 para analizar, discutir y aprobar lo que las potencias habían elaborado en Dumbarton Oaks unos meses antes, y lograr así crear la Organización de las Naciones Unidas.

La tarea fue ardua. Durante dos meses, Comisiones y Comités debatieron, en muchos casos acaloradamente, las diversas propuestas. Fueron necesarias múltiples concesiones para llegar a un consenso. En opinión de algunos, si se hubiera dispuesto de más tiempo, tal vez se habría obtenido un texto mejor redactado. Es posible, pero, como sucede frecuentemente en las conferencias internacionales, llega un momento en el que se endurecen las posiciones, y hay que encontrar fórmulas de compromiso que no cambiarán así se prolongue la reunión por días, semanas o meses.

Describiremos ahora someramente la organización de los trabajos en San Francisco, para luego centrarnos en las soluciones de lo que había quedado pendiente en el aparato coactivo.

2.3.2 Organización de los trabajos.

Presidieron las sesiones plenarias de la Conferencia los cuatro Estados invitantes, a saber, China, la Unión Soviética, Gran Bretaña y los Estados Unidos. En ellas, no se trataron cuestiones de fondo. Sirvieron de foro para las declaraciones generales de los diversos países al inicio de la Conferencia y para la clausura formal de sus trabajos.

El órgano principal en San Francisco, el encargado de coordinar y dirigir las tareas de la Conferencia, fue el " Steering Committee ", o Comité de Dirección. Presidido por los Estados Unidos, estuvo integrado por los Jefes de todas las Delegaciones asistentes.

Lo auxilió en su labor un Comité Ejecutivo. También presidido por los Estados Unidos, su composición se limitó a catorce miembros : las cinco potencias y nueve otros Estados -entre ellos México-, nombrados por el Comité de Dirección según consideraciones geográficas.

Se establecieron asimismo cuatro Comisiones, en las que estaban representados todos los participantes. La primera, con el auxilio de dos Comités Técnicos, se ocupó de las disposiciones generales : preámbulo; propósitos y principios; miembros; enmiendas, y Secretariado. La segunda, con cuatro Comités Técnicos, se encargó de la Asamblea General : estructura y procedimiento; funciones políticas y de seguridad; cooperación económica y social, y territorios no autónomos. La tercera, de la cual dependían también cuatro Comités Técnicos, tuvo a su cargo las cuestiones relativas al Consejo de Seguridad : estructura y procedimiento; arreglo pacífico de controversias; medidas coactivas, y acuerdos regionales. Por último, la cuarta examinó, con dos Comités Técnicos, la organización judicial : Corte Internacional de Justicia, y problemas jurídicos.

Finalmente, se creó un Comité de Coordinación, integrado por los miembros del Comité Ejecutivo, al que correspondió redactar el texto final de la Carta de las Naciones Unidas con base en los resultados de las deliberaciones de los diversos órganos y con el auxilio de un Comité de Juristas en el que también estuvo representado México.

Con tan elaborado mecanismo, la Conferencia se enfrentó a la extraordinaria complejidad de los problemas que se le presentaron. No entraremos aquí en el detalle de todos ellos, pues rebasaría el alcance de lo que pretendemos exponer. Estudiaremos únicamente lo que se resolvió con respecto al aparato coactivo en la Tercera Comisión.

2.3.3 El veto.

Hemos visto que Dumbarton Oaks dejó pendiente la cuestión del sistema de votación en el Consejo de Seguridad, debido a la divergencia de opiniones : mayoría simple, unanimidad, o derecho de veto de los miembros permanentes.

De hecho, este asunto no se resolvió en San Francisco, sino en Yalta dos meses antes. El acuerdo al que llegaron los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética en esa ocasión fue el de aceptar el veto, condición que -según algunos historiadores- exigió Stalin para que su país ingresara a las Naciones Unidas.

A pesar de esta situación, la cuestión del veto provocó enconados debates en la Tercera Comisión de

San Francisco. En efecto, si bien las tres potencias habían admitido el principio del veto, no habían precisado su alcance en Yalta. ¿ Se aplicaría a toda decisión del Consejo de Seguridad ? ¿ Podría un miembro permanente impedir que el Consejo examinara una controversia ?

Los pequeños Estados libraron una lucha tenaz para tratar de limitar esta disposición que los colocaba en evidente situación de inferioridad con respecto a las potencias.

La Delegación de Australia propuso, en un intento de reducir al mínimo las consecuencias de la decisión de Yalta, que no se aplicara el veto en ningún momento a las disposiciones del Capítulo VI, relativo al arreglo pacífico de controversias. Con esto, no se necesitaría el consentimiento de los cinco grandes para que el Consejo iniciara una investigación, o recomendara medios de solución del conflicto; el veto sólo se ejercería en el caso de imposición de sanciones.

La moción australiana fue derrotada por diez contra veinte y quince abstenciones. De haber sido aprobada, tal vez el Consejo hubiera podido cumplir más eficazmente las delicadas funciones que le corresponden de acuerdo con la

Carta de las Naciones Unidas.

Hay que reconocer, sin embargo, que las potencias cedieron en otros aspectos. El veto no se aplica ni a cuestiones procedimentales -sino únicamente a las de fondo-, ni a las decisiones que se adopten en el marco del Capítulo VI si el miembro permanente que pretende ejercerlo es parte en la controversia que se examina. Pero...otra potencia amiga puede vetar la decisión del Consejo sin ninguna limitación, lo que desvirtúa la intención de la restricción.

A pesar de estas atenuantes, Dehousse considera proféticamente en 1945 que :

"...el veto sigue siendo una pesada hipoteca para la Organización de las Naciones Unidas y una amenaza para su porvenir " (38).

2.3.4 El caso de Francia.

Como se recordará, el Plan de Dumbarton Oaks contenía una reserva con respecto a Francia : se le daría, " a su debido tiempo ", un puesto de miembro permanente del

(38) : op. cit., pág.113.

Consejo de Seguridad. Esta reserva, dictada por las circunstancias en que se encontraba ese país en 1944, desapareció desde los primeros días de la Conferencia de San Francisco, por lo que Francia ocupó su sitio junto a las otras cuatro potencias, con las mismas prerrogativas.

2.4 Conclusión.

La Conferencia de San Francisco concluyó exitosamente sus trabajos con la firma de la Carta de las Naciones Unidas, que entró en vigor el 24 de octubre de 1945.

Hemos llegado así al término de nuestro estudio de los antecedentes del mecanismo coactivo de la Organización. El sistema de la Sociedad de Naciones, modificado en Dumbarton Oaks y ligeramente revisado en San Francisco, constituye la base del actual aparato. Se eliminaron algunas de sus graves fallas, se llenaron muchas de sus lagunas, pero se conservaron sus principios fundamentales. San Francisco no creó una institución que pudiera amenazar la estructura del poder internacional; hizo en cierta medida todo lo contrario : reforzar la supremacía de las potencias.

Sin embargo, la Organización de las Naciones Unidas es el único instrumento con el que contamos para racionalizar las relaciones entre los Estados y construir así un orden más justo. Estudiaremos en los próximos capítulos su mecanismo coactivo, la evolución que ha tenido desde 1945 y algunos aspectos de su funcionamiento, para entender sus defectos y poder proponer medidas correctivas.

CAPITULO 3

DESCRIPCION DEL SISTEMA ACTUAL

3.1 El Consejo de Seguridad.

3.1.1 Composición.

Como se recordará, la Carta de San Francisco establecía que el Consejo de Seguridad estaría integrado por once miembros -cinco permanentes y seis no permanentes-. Sin embargo, al aumentar el número de Estados que ingresaron a la Organización, en su mayoría como resultado del proceso de descolonización, se hizo patente la necesidad de asegurar una mayor representatividad en el órgano encargado del mantenimiento de la paz.

En tal virtud, el 31 de agosto de 1965 entraron en vigor las enmiendas a los artículos 23 y 27 de la Carta, por las cuales se amplía la composición del Consejo de Seguridad a quince miembros -cinco permanentes y diez no permanentes- y se exige una mayoría de nueve votos para tomar una decisión.

Los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad tienen un mandato de dos años y, para garantizar una distribución geográfica equitativa, se escogen de la siguiente manera : dos Estados de América Latina, dos del Grupo Occidental -del que forman parte todos los países industrializados capitalistas-, uno de Europa Oriental y cinco de África y Asia.

Cada año, se renuevan cinco de los miembros no permanentes. Se eligen en la Asamblea General "...prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización..." (39), por mayoría de dos tercios -según el artículo 18 de la Carta-, y en votación secreta -de conformidad con el artículo 92 del Reglamento de la Asamblea General-.

3.1.2 Facultades generales.

Hemos señalado que el Consejo de Seguridad es el órgano encargado de preservar la paz. Así lo dispone

(39) : CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS, art.23.

el artículo 24 de la Carta, que a la letra dice :

" A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad " .

Correlativamente a esto, la Carta impone a los Estados Miembros una obligación fundamental -desafortunadamente no sancionada- en su artículo 25 :

" Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta " .

Los autores de la Carta de San Francisco confiaron también al Consejo otra delicada función en el artículo 26 :

" A fin de promover el establecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la menor desviación posible de los recur-

sos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos, el Consejo de Seguridad tendrá a su cargo...la elaboración de planes que se someterán a los Miembros de las Naciones Unidas para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos ".

En la práctica, esta disposición ha sido letra muerta, ya que los esfuerzos de la comunidad internacional en el campo del desarme han visto sus modestos frutos en el seno de la Asamblea General y de algunos de sus órganos subsidiarios.

Finalmente, la tan controvertida idea del veto quedó consagrada en el artículo 27 de la Carta, enmendado en 1965 :

" 1.- Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto.

2.- Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros.

3.- Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros per-

manentes; pero en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52, la parte en una controversia se abstendrá de votar " .

3.1.3 Facultades según el Capítulo VI.

El Capítulo VI de la Carta, intitulado " Arreglo Pacífico de Controversias ", otorga amplias facultades al Consejo de Seguridad para buscar solución a cualquier conflicto internacional.

El párrafo 1 del artículo 33, primero de dicho Capítulo, parece desmentir la afirmación anterior, ya que establece :

" 1.- Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios

pacíficos de su elección ".

Podría pensarse así que la Carta deja en manos de los Estados en conflicto la solución de su controversia; sin embargo, continúa el artículo citado :

" 2.- El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios ".

Esta es la primera facultad del Consejo de Seguridad : instar a las partes a someterse a los procedimientos internacionalmente reconocidos de solución pacífica. Es una actuación de oficio, y no necesariamente a petición de uno de los contendientes.

De hecho, este llamado a las partes constituye la primera etapa de la intervención del Consejo en una disputa.

La segunda facultad es la de investigar. Así lo señala el artículo 34 :

" El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales ".

Esta disposición otorga amplios poderes al Consejo de Seguridad. No se requiere que un Estado solicite su intervención; se trata de una facultad discrecional que el Consejo puede ejercer en todo momento. Además, se deja en manos de dicho órgano la elección de los medios de investigación y la apreciación final de la situación.

Pasemos ahora a la acción del Consejo a petición de un Estado. El artículo 35 establece como reglas generales que :

1.- Todo Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquiera controversia, o cualquiera situación de la naturaleza expresada en el Artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.

2.- Un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General toda controversia en que sea parte, si acepta

de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en esta Carta ".

Este precepto es interesante. En primer término, marca una clara diferencia entre los Estados Miembros y los que no pertenecen a la Organización.

En efecto, mientras que los primeros pueden excitar al Consejo de Seguridad en todo momento y sobre cualquier conflicto del que tengan conocimiento, los segundos sólo podrán hacerlo si son parte en la controversia, obligándose a aceptar el procedimiento de la Carta para solucionarla.

En segundo término, como ya lo hemos señalado en el Capítulo 2 de nuestro estudio, el artículo 35 parece repetir un defecto del Pacto de la Sociedad de Naciones, al permitir que los Estados sometan sus conflictos al Consejo o a la Asamblea General. Sin embargo, la Carta es más cuidadosa que el Pacto a este respecto, ya que el mismo precepto dispone claramente en su párrafo final que :

" 3.- El procedimiento que siga la Asamblea General con respecto a asuntos que le sean pre-

sentados de acuerdo con este Artículo quedará sujeto a las disposiciones de los Artículos 11 y 12 ".

Esto limita enormemente a la Asamblea, como lo veremos más tarde, pero subsana la falla aparente y delimita inequívocamente las competencias respectivas.

Tal vez el artículo más importante del Capítulo VI de la Carta, el pivote del sistema, sea el 36, que dispone :

" 1.- El Consejo de Seguridad podrá, en cualquier estado en que se encuentre una controversia de la naturaleza de que trata el Artículo 33 o una situación de índole semejante, recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados.

2.- El Consejo de Seguridad deberá tomar en consideración todo procedimiento que las partes hayan adoptado para el arreglo de la controversia.

3.- Al hacer recomendaciones de acuerdo con este Artículo, el Consejo de Seguridad deberá tomar también en consideración que las controver-

sias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de la Corte ".

Como puede desprenderse de la lectura de este precepto, las facultades del Consejo son amplísimas : puede formular recomendaciones en todo momento, con dos limitaciones muy vagas -tomar en consideración ciertos aspectos-.

En consecuencia, queda claro que nada obliga al Consejo a seguir un orden determinado en sus acciones. Puede, si así lo desea, no instar a las partes a resolver pacíficamente su conflicto; no esperar la excitativa de un Estado; no hacer uso de sus facultades investigadoras, y recomendar directamente los medios de solución que estime apropiados.

Por ello, concluye el internacionalista francés Colliard :

" Lo que ha caracterizado a la intervención del Consejo de Seguridad en este campo, de conformidad además con el propio espíritu del

Capítulo VI, es la extrema flexibilidad de los procedimientos " (40).

3.1.4 Facultades según el Capítulo VII.

El Capítulo VII de la Carta lleva por título " Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz y actos de agresión ". En él se establecen las principales facultades coactivas, ya que la Carta, como el Pacto de la Sociedad de Naciones, únicamente sanciona con medidas efectivas a los que violan la obligación de abstenerse de usar la fuerza.

El artículo 39, que abre el Capítulo VII, otorga al Consejo amplios poderes :

" El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales ".

(40) : Institutions des relations internationales. Séptima edición. Dalloz. París, 1978, pág.411.

Como lo veremos más adelante, este precepto reviste una importancia fundamental, pues en él se especifican los presupuestos de la acción del Consejo -amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión-, y se consigna la necesidad de que éste califique la situación antes de intervenir.

Además de este "poder calificador", el mismo artículo concede al Consejo la facultad de hacer recomendaciones o de decidir las medidas que conviene adoptar. Esta es la primera manifestación de la coacción, pues, como se recordará, las resoluciones del Consejo son teóricamente obligatorias en virtud del artículo 25.

El siguiente precepto del Capítulo VII -el número 40- permite una acción inmediata del Consejo, previa al debate de la situación :

" A fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas de que trata el Artículo 39, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisio-

nales que juzgue necesarias o aconsejables. Dichas medidas provisionales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas. El Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales ".

Aunque la intención del artículo es loable, resulta muy desafortunada su última frase. En efecto, si todas las decisiones del Consejo de Seguridad son imperativas, ¿ qué necesidad había de incluir que se tomaría debida nota del incumplimiento de algunas de ellas ? Además, si se deseaba con esto reforzar el artículo 25, ¿ por qué no señalar una sanción específica en lugar de una vaga amenaza ? Hubiera sido a todas luces preferible esta última solución.

El artículo 41, que transcribimos a continuación, es capital, pues indica las sanciones no militares que pueden imponerse al infractor :

" El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o

parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas ".

Estas son las medidas coactivas que más se han usado en la práctica y cuyo mecanismo de ejecución analizaremos detalladamente en el próximo Capítulo.

¿ Quiénes deben aplicar las sanciones económicas que decreta el Consejo de Seguridad ? El artículo 48 dispone al respecto que :

" 1.- La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad.

2.- Dichas decisiones serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales de que formen parte ".

A fin de garantizar una máxima eficacia, la Carta prevé, en su artículo 49, la cooperación entre los Estados :

" Los Miembros de las Naciones Unidas deberán prestarse ayuda mutua para llevar a cabo las medidas dispuestas por el Consejo de Seguridad ".

Finalmente, se consagra una forma de excepción de necesidad, que estudiaremos más adelante, en el artículo 50 :

" Si el Consejo de Seguridad tomare medidas preventivas o coercitivas contra un Estado, cualquier otro Estado, sea o no Miembro de las Naciones Unidas, que confrontare problemas económicos especiales originados por la ejecución de dichas medidas, tendrá el derecho de consultar al Consejo de Seguridad acerca de la solución de esos problemas ".

Además de las medidas coactivas mencionadas, el Consejo dispone de otra arma para hacer cumplir sus decisiones : las sanciones militares. Al respecto, el artículo

42 dispone que :

" Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas ".

¿ De dónde proceden esas fuerzas armadas y cómo se organizan ? El artículo 43 nos da la respuesta :

" 1.- 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 éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

2.- Dicho convenio o convenios fijarán el

número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse.

3.- El convenio o convenios serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad tan pronto como sea posible; serán concertados entre el Consejo de Seguridad y Miembros individuales o entre el Consejo de Seguridad y grupos de Miembros, y estarán sujetos a ratificación por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales ".

Así, la obligación que supuestamente tienen los Estados Miembros de contribuir con contingentes armados a las acciones punitivas del Consejo de Seguridad queda considerablemente atenuada por la necesidad de concertar convenios. Existe, además, otra limitación : la ratificación interna, que en muchos casos puede retrasar o entorpecer la eficaz aplicación de tales acuerdos.

Cabe señalar aquí que México nunca ha proporcionado fuerzas armadas en este contexto, debido principalmente a que su política exterior ha seguido siempre una línea pacifista y a que sus leyes precisan que el ejército tiene a su cargo únicamente la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.

3.1.5 El Comité de Estado Mayor.

Como ya lo hemos señalado, el Plan de Dumbarton Oaks preveía la creación de un Estado Mayor internacional, que tendría a su cargo la asesoría militar del Consejo de Seguridad. Esta propuesta se tradujo en el artículo 47 de la Carta :

" 1.- Se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme.

2.- El Comité de Estado Mayor estará integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes....

3.- El Comité de Estado Mayor tendrá a su cargo, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo. Las cuestiones relativas al comando de dichas fuerzas serán resueltas posteriormente.

4.- El Comité de Estado Mayor, con autorización del Consejo de Seguridad y después de consultar con los organismos regionales apropiados, podrá establecer subcomités regionales ".

Podrá apreciarse en este precepto que la idea original de confiar el comando de las fuerzas internacionales a un órgano de las Naciones Unidas no se volvió realidad. Sin embargo, las atribuciones del Comité de Estado Mayor revisten gran importancia, y a las anteriores hay que añadir las que le otorga el artículo 46 :

" Los planes para el empleo de la fuerza armada serán hechos por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor ".

En ninguna disposición de la Carta se hace tan visible la absoluta supremacía de las cinco potencias como en el artículo 47. A pesar de ello, el Comité de Estado Mayor ha comprobado plenamente ser el órgano más inútil e inoperante de las Naciones Unidas : desde su creación, hace ya treinta y siete años, se ha reunido con sorprendente regularidad sin jamás tratar una cuestión de fondo.

Con esto, concluimos el examen somero de las facultades del Consejo de Seguridad de conformidad con el Capítulo VII. Tal vez no resulte exagerado afirmar con Colliard que :

" El Capítulo VII de la Carta es seguramente el que más ha envejecido. Puede considerársele actualmente inaplicable. En el estado actual de división del mundo en dos bloques políticos rivales y antagonistas, es raro que una decisión del Consejo de Seguridad sea adoptada con el voto afirmativo de todos los miembros permanentes... El Capítulo VII es una especie de prolongación de la alianza militar de la Segunda Guerra Mundial, institucionalizada para el mantenimiento de la paz en el mundo " (41).

Analizaremos detalladamente el mecanismo de sanción en el próximo Capítulo. Por ahora, para concluir el estudio de las atribuciones del Consejo de Seguridad, pasaremos al examen del Capítulo VIII de la Carta, intitulado " Acuerdos regionales ".

(41) : id., pág.412.

3.1.6. Los acuerdos regionales

Desde antes de 1945, cuando las perspectivas de la creación de un organismo mundial se vislumbraban aún lejanas, había surgido la idea de concertar acuerdos regionales, que organizaran jurídicamente a áreas geográficas determinadas, compuestas por Estados con intereses comunes.

Ante esta situación, cuya manifestación más clara se daba en América, los autores de la Carta de San Francisco se enfrentaban a dos problemas: ¿podrían existir organismos regionales?, y ¿qué relación guardarían con la Organización de las Naciones Unidas?

El artículo 52 nos da la respuesta a la primera pregunta, al autorizar la creación de organismos regionales o acuerdos de defensa en los siguientes términos:

"1. Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

2. Los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad.

3. El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad.

4. Este Artículo no afecta en manera alguna la aplicación de los Artículos 34 y 35."

En cuanto a la segunda interrogante, el artículo 53 coloca a los organismos regionales en clara subordinación con respecto a las Naciones Unidas al disponer que:

" El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad....".

En la actualidad, existen varios organismos regionales de carácter político -Organización de Estados Americanos, Organización de la Unidad Africana, Liga de Estados Arabes, etc.- e innumerables acuerdos regionales económicos -Comunidad Económica Europea, Asociación Latinoamericana de Integración, etc.-.

La acción de dichos organismos ha servido como factor de integración regional en los campos económico y técnico. Sin embargo, en lo político, la mayoría de ellos ha conocido serios fracasos: baste señalar la profunda crisis que vivió la Organización de Estados Americanos durante el reciente conflicto de las Malvinas o el peligro de cisma que provocó la cuestión del Sahara Occidental en la Organización de la Unidad Africana.

Las limitaciones que impone la Carta de las Naciones Unidas a los organismos regionales constituyen una severa restricción que puede amenazar incluso su propia existencia. Sin embargo, consideramos que no debe modificarse el actual sistema. Para que el orden internacional sea congruente, debe mantenerse la jerarquía, con la Organización mundial a su cabeza.

3.1.7 Otras facultades

Finalmente, nos ocuparemos de otras facultades que concede la Carta al Consejo de Seguridad, convirtiéndolo en el órgano más poderoso de la Organización.

El Consejo recomienda a la Asamblea la admisión, suspensión o expulsión de Estados Miembros y la elección del Secretario General; interviene en la de los jueces de la Corte Internacional de Justicia; ejerce todas las funciones de las Naciones Unidas en las zonas estratégicas, y puede dictar medidas para que se ejecute un fallo de la Corte Internacional de Justicia.

3.2 La Asamblea General

3.2.1 Facultades principales

La Asamblea General, órgano en el que están representados todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, goza, al parecer, de amplísimas facultades según la Carta.

En efecto, el artículo 10 establece que:

"La Asamblea General podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones en los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos".

Así, se le otorga poder de discusión y de recomendación casi ilimitado.

El artículo 11, por su parte, le confiere atribuciones con respecto al mantenimiento de la paz, señalando que:

"1. La Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos.

2. La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, o que un

Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas presente de conformidad con el Artículo 35, párrafo 2, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos. 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.

3. La Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

4. Los poderes de la Asamblea General enumerados en este Artículo no limitarán el alcance general del Artículo 10."

Aquí se establece la primera limitación importante: la Asamblea puede discutir y recomendar, pero no actuar. Si es necesario tomar medidas, deberá turnar el asunto al Consejo de Seguridad. Esto, como ya lo hemos indicado, impide que surja la confusión de competencias que existía en la Sociedad de Naciones entre el Consejo y la Asamblea.

El artículo 12 es más categórico en este sentido, ya que dispone que:

"Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta 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".

Esto subordina totalmente a la
Asamblea General.

Por último, podemos señalar otra facultad de la Asamblea en este renglón: la que le otorga el artículo 14:

"Salvo lo dispuesto en el Artículo 12, la Asamblea General podrá recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea pueden 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".

3.2.2 Falta de coacción

"La Asamblea General está diseñada para garantizar universalidad más que efectividad". (42)

Lo anterior afirma el internacionalista británico Adam Watson. En efecto, la Carta autoriza a la Asamblea a discutir problemas y a formular recomendaciones, pero no le da ningún medio para hacer cumplir sus decisiones: carece por completo de poder coactivo. Los Estados tienen, jurídicamente, la entera libertad de actuar conforme lo indique la Asamblea o no.

Podemos señalar, sin embargo, una excepción a esta regla general. El artículo 19 faculta a la Asamblea a imponer una sanción en un caso muy específico:

"El Miembro de las Naciones Unidas que esté en mora en el pago de sus cuotas financieras para los gastos de la Organización, no tendrá voto en la Asamblea General cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos. La Asamblea General podrá,

(42) WATSON, Adam: Diplomacy. The Dialogue between States. New Press, McGraw-Hill Book Co. Nueva York, 1982, pág. 29

sin embargo, permitir que dicho Miembro vote si llegare a la conclusión de que la mora se debe a circunstancias ajenas a la voluntad de dicho Miembro".

En virtud de este precepto, el Estado moroso dolosamente será privado de su derecho de voto, lo que equivale casi a una suspensión.

Este es el único caso de coacción por parte de la Asamblea General; el resto se deja a la buena fe de los Estados.

En consecuencia, podemos concluir que aún cuando las facultades de la Asamblea son amplias, la falta de coacción no permite que sea un órgano muy eficaz.

3.2.3 La Resolución "Unión pro Paz" y sus consecuencias.

El 20 de septiembre de 1950, la Delegación de los Estados Unidos solicitó que se inscribiera en el programa del quinto período de sesiones de la Asamblea General el tema "Unidad de acción en favor de la paz", con el objeto

de "...dar la máxima efectividad a los esfuerzos de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz" (43).

Para entender las razones de esta petición, es necesario remontarse hasta el inicio de 1950.

"... El Consejo de Seguridad rechazó, el 14 de enero de 1950, la propuesta soviética de excluir al delegado de la China Nacionalista. Inmediatamente, la URSS replicó boicoteando al Consejo.... Esto abrió para la Organización de las Naciones Unidas una crisis muy seria que duraría hasta la guerra de Corea...."
(44)

El 25 de junio del mismo año, estallaron las hostilidades en Corea. Los Estados Unidos, en ausencia de la Unión Soviética del Consejo de Seguridad, lograron que

(43) DOCUMENTO A/1377 DE LA ASAMBLEA GENERAL, 20 de septiembre de 1950, párrafo 6.

(44) DUROSELLE, J.B.: Histoire Diplomatique de 1919 à nos jours, 7a. edición, Dalloz, París 1978, pág. 520.

este órgano impusiera sanciones militares a Corea del Norte y los autorizara a asumir el mando de las fuerzas de las Naciones Unidas en la zona de conflicto.

Sin embargo, el 10. de agosto, la Unión Soviética, que había protestado violentamente por la adopción de esas resoluciones, decidió regresar al Consejo de Seguridad. Con ello, se restableció la normalidad, y los Estados Unidos se enfrentaron de nuevo al veto soviético, por lo que apelaron a la Asamblea General.

Con base en un proyecto coauspiciado por Canadá, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Reino Unido, Turquía y Uruguay, y enmendado por otras delegaciones, la Asamblea General aprobó el 3 de noviembre de 1950 la famosa Resolución 377 (V), llamada "Unión pro Paz", en cuya parte medular:

"Resuelve que si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apro-

piadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. De no estar a la sazón reunida, la Asamblea General puede reunirse en período extraordinario de sesiones de emergencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de una solicitud al efecto. Tal período extraordinario de sesiones de emergencia será convocado si así lo solicita el Consejo de Seguridad por el voto de siete cualesquiera de sus miembros, o bien la mayoría de los Miembros de las Naciones Unidas".

Esta disposición ha originado grandes controversias, ya que otorga a la Asamblea facultades no previstas en la Carta. Charles Rousseau escribe al respecto:

"Se trata de una especie de enmienda oblicua, cuya constitucionalidad es dudosa, pues modifica en un punto capital el contenido de la Carta fuera de los procedimientos habituales de revisión. La única justificación -o la única excusa- de esta derogación no puede ser sino de orden político" (45).

(45): op. cit., pág. 439

La Resolución "Unión pro Paz", también conocida como "Resolución Acheson" -por Dean Acheson, Secretario de Estado de los Estados Unidos en 1950- ha sido utilizada para convocar períodos extraordinarios de sesiones de emergencia de la Asamblea General en nueve ocasiones desde su aprobación -crisis de Suez (1956); situación en Hungría (1956); denuncia del Líbano (1958); cuestión del Congo (1960); guerra en el Oriente Medio (1967); cuestión de Afganistán (1980); cuestión de Palestina (1980); cuestión de Namibia (1981), y anexión de las Alturas del Golán (1982)-, y ha servido de base para algunas acciones militares de la Asamblea General, como por ejemplo en los casos del Congo y de Medio Oriente.

A pesar de su manifiesta inconstitucionalidad, la Resolución 377(V) ha resultado útil políticamente en ciertos conflictos. Sin embargo, no debemos exagerar las consecuencias de su "impureza jurídica".

En efecto, si bien se le otorgan poderes extraordinarios a la Asamblea, es evidente que las facultades que de ellos derive no podrán exceder los límites de la Carta. Esto se ha comprobado en diversas ocasiones: las resoluciones aprobadas en períodos de emergencia convocados en virtud de la "Unión pro Paz" no pasan de ser simples recomenda-

ciones sin fuerza coactiva. La Asamblea puede sugerir una intervención militar en una controversia determinada, pero corresponderá a los Estados decidir si obedecen o no.

"Finalmente, parece que el traspaso a la Asamblea de las facultades que competen al Consejo de Seguridad en materia de mantenimiento de la paz, pero que éste no puede ejercer debido al veto, no es fácilmente manejable" (46).

3.3 El principio de dominio reservado

Hemos visto que la Carta, al igual que el Pacto de la Sociedad de Naciones, protege la soberanía de los Estados contra posibles excesos del organismo internacional. Al respecto, el párrafo 7 del artículo 2 señala que:

"Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la

(46) COLLIARD, op. cit. pág. 418

aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII".

Este principio, conocido como "dominio reservado", pretende impedir que la Organización se convierta en un instrumento intervencionista, con una sola excepción: la implementación del Capítulo VII.

Ahora bien, ¿quién determina que un asunto es "esencialmente de la jurisdicción interna" de un Estado?

En la práctica, ha ejercido esta función el propio interesado, lo que ha provocado que a menudo éste invoque el dominio reservado para evitar la acción de las Naciones Unidas en algunos asuntos. Tal es el caso, por ejemplo, de Sudáfrica, quien se ha negado sistemáticamente a cumplir lo dispuesto por la Organización en lo relativo a su política de apartheid, y, más recientemente, de Afganistán, cuyo Gobierno pro-soviético ha rechazado que la Asamblea examine su situación.

Además de este problema, que ha paralizado la eficacia del organismo mundial, surge otro: ¿cuáles

son los límites del dominio reservado? En otras palabras, ¿puede intervenir la ONU si el comportamiento de un Estado en su ámbito interno vulnera los principios fundamentales consagrados en la Carta?

Como ejemplo de esto último señalemos las violaciones constantes a los derechos humanos que practican ciertos regímenes represivos. Las Naciones Unidas han actuado en este contexto de manera dinámica, y la gran mayoría de sus miembros ha considerado que no se ha transgredido el principio de dominio reservado.

En conclusión, podemos señalar que este principio, esencial para la creación de las Naciones Unidas, ha impedido en muchos casos su acción. Sin embargo, aún en nuestra época, si bien es necesaria una Organización más fuerte, difícilmente podría aceptarse una Organización intervencionista y arbitraria. El principio no ha perdido su vigencia, pero sería aconsejable modificarlo para atenuar sus inconvenientes.

3.4 El principio de supremacía de la Carta

Por último, para concluir nuestra descripción del sistema coactivo actual, debemos analizar someramente uno de los principios fundamentales, consagrado en el artículo 103:

"En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta".

Esta supremacía confirma para muchos internacionalistas el rango constitucional de la Carta: ningún tratado puede ser contrario a ella, del mismo modo que ninguna ley puede oponerse a la Constitución. Esto limita la capacidad contractual de los Estados, pero le da coherencia a todo el sistema internacional.

3.5 Conclusión

Hemos pretendido en este Capítulo ofrecer un panorama amplio del sistema coactivo de las Naciones Uni-

das, tal como se presenta en la actualidad. Ha sido inevitable señalar algunas de sus fallas más aparentes, pero, en la medida de lo posible, nos hemos limitado a describirlo y a indicar su evolución desde la Conferencia de San Francisco.

Con estas bases en mente, pasaremos ahora, a través de un análisis riguroso y sistemático del mecanismo de sanción, a estudiarlo críticamente.

CAPITULO 4

APRECIACION CRITICA DEL SISTEMA

4.1 Presupuestos de la sanción

4.1.1 Generalidades

A primera vista, podría definirse a la sanción como una reacción jurídica a una violación del Derecho. Tradicionalmente, ha quedado establecido que, para que surja una sanción, debe existir primero una conducta contraria a una norma jurídica de observancia obligatoria: "nulla poena sine lege", decían los romanos.

Sin embargo, al tratar de aplicar este concepto al sistema de las Naciones Unidas, nos encontramos inmediatamente con una dificultad: si bien la Carta consigna ciertas obligaciones expresas y simples, y señala su sanción -por ejemplo, el artículo 17 impone el deber de pagar cuotas anuales y el 19 sanciona su incumplimiento con la suspensión del deudor-, las disposiciones represivas del Capítulo VII no se fundamentan en una norma prescriptiva.

En efecto, algunos juristas, como Michel Christophides, sostienen que, aun cuando el párrafo

1 del artículo 1 de la Carta señala como primer propósito de la Organización "mantener la paz y la seguridad internacionales y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz..." (47), el párrafo 4 del artículo 2 únicamente establece como obligación de los Estados Miembros abstenerse "...en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza..." (48).

Al no existir obligación formal, concluyen esos autores, puede deducirse que las disposiciones del Capítulo VII no deben considerarse como sanciones, sino como simples medidas de policía internacional, destinadas a mantener el orden público.

Refutando este argumento, Jean Combacau afirma que la ruptura del vínculo entre la obligación y la sanción es únicamente aparente :

"...con frecuencia, el carácter ilegal de una conducta sólo se manifiesta al ser mencionada

(47) : CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS, art.1-1.

(48) : id., art.2-4.

la sanción correspondiente, y no puede definirse la obligación a contrario mas que como la abstención de la conducta que se ha declarado sancionable..." (49).

Por nuestra parte, creemos que la existencia misma de este debate revela una importante falla de la Carta, que da lugar a confusiones e interpretaciones divergentes en puntos esenciales.

En consecuencia, son dos los tipos de presupuestos de las sanciones de las Naciones Unidas, y los estudiaremos por separado a continuación.

4.1.2 Violación de obligaciones expresas.

No nos detendremos mucho en este punto, pues su examen resulta sencillo. Son dos las obligaciones expresas con sanción específica en la Carta : la del artículo 94 y la del 17, sancionada en el 19.

El artículo 94 establece la obligación de las partes en un litigio de acatar la decisión que adopte a

(49) : Le Pouvoir de Sanction de l'ONU. Editions A.Pédone.
Paris, 1974, pág.13.

ese respecto la Corte Internacional de Justicia. El segundo párrafo del mismo precepto señala que, si una de las partes no cumple el fallo de la Corte, la otra puede acudir al Consejo de Seguridad, el cual hará recomendaciones o tomará las medidas necesarias para la ejecución de la resolución judicial.

Esta sanción no es muy clara, y su formulación se ha prestado a diversas interpretaciones. Christophides sostiene que se trata de un caso particular del Capítulo VII, y que el Consejo de Seguridad sólo puede actuar si el incumplimiento de la sentencia crea una situación que amenaza la paz. Combacau, por su parte, afirma que se otorgan al Consejo facultades amplias que no deben vincularse a los supuestos del Capítulo VII. Nos parece éste un criterio más acertado, ya que el primero limita considerablemente la acción del Consejo.

Existe, además, otra vaguedad en la redacción del artículo 94. Su primer párrafo consigna la obligación de respetar las "decisiones" de la Corte, mientras que el segundo establece una sanción si no se acata el "fallo" que emita el Órgano judicial. En otras palabras, ¿puede actuar el Consejo de Seguridad si la decisión del tribunal internacional

no es formalmente un fallo?

En la práctica, han surgido problemas de interpretación sobre este punto, y la doctrina está muy dividida. Sin embargo, en las pocas ocasiones en que se ha aplicado este precepto, los países interesados han encontrado fórmulas para salvar las dificultades. Por ejemplo, en el caso anglo-iraní, Irán alegó que el Consejo no podía actuar en su contra porque la Corte no había dictado fallo, sino ordenanza; ante esta situación, Gran Bretaña convocó al Consejo de Seguridad fundamentando su petición en que el incumplimiento de la ordenanza por parte de Irán amenazaba la paz.

Como conclusión, podríamos afirmar que el artículo contiene varias ambigüedades que sería fácil remediar con una redacción más clara y consistente.

Pasemos ahora a la segunda obligación expresamente sancionada : la de pagar cuotas.

El artículo 17 de la Carta señala que los gastos de la Organización serán sufragados por los Estados Miembros según la cuota que fije para cada uno de ellos la Asamblea General. El artículo 19 establece la sanción correspondiente : un Estado en mora, cuya deuda exceda el monto de su contri-

bución por dos años, no podrá votar en la Asamblea, salvo si la falta de pago se debe a circunstancias independientes de su voluntad.

A primera vista, las disposiciones son transparentes e inequívocas. Sin embargo, han provocado grandes controversias.

En efecto, ¿cuáles son "los gastos de la Organización"? La Corte Internacional de Justicia, consultada al respecto en 1962 cuando Francia y otros países se negaron a pagar el costo de las operaciones militares en el Congo, opinó que son todos aquéllos que se efectúan con un propósito conforme a los de las Naciones Unidas, aunque la erogación sea determinada por un órgano incompetente.

Así, por ejemplo, supongamos que la Asamblea General, substituyendo al Consejo de Seguridad, realiza operaciones de mantenimiento de la paz, como fue precisamente en el caso del Congo. Aunque, según la Carta, sus recomendaciones no son obligatorias, al incluir en el presupuesto los gastos necesarios para llevar a cabo tales operaciones, puede aplicar el artículo 19 contra los Estados Miembros que se nieguen a pagarlos.

" La Asamblea dispone así de un sorprendente poder para tomar decisiones obligatorias a pesar de las disposiciones de la Carta. Este poder, desde luego, no proviene de la sanción; puesto que la transformación de la resolución facultativa en resolución obligatoria surge en el momento en que se incluyen los gastos correspondientes en el presupuesto, pero la existencia misma de la sanción del artículo 19 le da un encanto especial a esta estratagema : no sólo se vuelve obligatoria una recomendación, sino que, además, es objeto de una sanción específica " (50).

La Asamblea ha renunciado a utilizar los poderes que le confieren sus facultades presupuestarias, pero la puerta está abierta para la creación de obligaciones no previstas en la Carta.

4.1.3 El Capítulo VII de la Carta.

Como hemos visto, las medidas contempladas en el Capítulo VII de la Carta no sancionan violaciones de obligaciones preexistentes, sino que crean nuevas.

(50) : id., pág.73.

Se recordará que el artículo 39, primero de dicho Capítulo, es el que señala los supuestos bajo los cuales puede ejercer su acción coactiva el Consejo de Seguridad en contra del infractor : una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión.

Combacau afirma que, si bien no existe una definición precisa y válida de lo que constituye una "amenaza a la paz", la práctica de las Naciones Unidas ha establecido que se trata de una situación explosiva producida por la negativa de un Estado a obedecer normas obligatorias.

El primer elemento es de carácter subjetivo. En efecto, ¿cuándo puede determinarse que una situación es "explosiva"? La Organización se ha basado en dos criterios : la actualidad de la amenaza, y su persistencia. Este último, el más usado, limita el poder coactivo de las Naciones Unidas, ya que se ha seguido la costumbre de sancionar sólo si la prolongación de la situación amenaza la paz, lo cual no era la intención de los autores de la Carta.

En cuanto al segundo elemento de la amenaza -su carácter de ilegalidad-, se encuentra mencionado en

todas las resoluciones de la Organización sobre este particular.

" Las Naciones Unidas, en lugar de limitarse a determinar la existencia de una situación de hecho peligrosa, pero jurídicamente neutral, añaden un elemento de Derecho : el reconocimiento del comportamiento ilícito de cuando menos una de las partes antagonistas " (51).

¿Cómo se manifiesta esta ilegalidad?

Puede resultar, por ejemplo, de una actitud considerada como un crimen contra la humanidad, o bien de la violación de una norma fundamental como el derecho a la libre determinación de los pueblos. No discutiremos aquí la obligatoriedad o validez de tales principios; lo importante es que las Naciones Unidas siempre han fundamentado sus sanciones en estas consideraciones, convirtiendo así a la antijuridicidad en un elemento esencial de la amenaza a la paz.

Analícemos ahora el segundo supuesto del artículo 39 : el quebrantamiento de la paz.

Diffícilmente podría ser más vago el concepto. En efecto, engloba a toda forma de uso de la fuerza que no constituya una agresión, y también a un estado de guerra.

Además, puede referirse a un acto específico, o bien a la situación que resulte de tal acto.

En la práctica, las Naciones Unidas nunca han invocado "quebrantamiento de la paz", sino "acto de agresión", para fundamentar sus resoluciones. Esto es lógico, ya que en la mayoría de los casos la ruptura de la paz proviene de un acto de agresión.

Podría pensarse teóricamente en una situación en la que la Organización preferiría referirse al quebrantamiento y no a la agresión :

"...aquella en la que las responsabilidades de las dos partes serían a tal punto iguales que resultaría imposible distinguir claramente a la víctima del agresor " (52).

Esto nunca ha sucedido.

Por último, pasemos al tercer supuesto del artículo 39 : el acto de agresión.

Como ya lo hemos señalado, la Carta de las Naciones Unidas no contiene ninguna definición de tan impor-

(52) : id., pág.96.

tante concepto. Por los problemas que esto causaba, la Asamblea General se dedicó desde 1950 a tratar de colmar esta laguna.

" La utilidad de una definición (de la agresión) no es directa, como sería la adopción de medidas que tendieran a reforzar el aparato coercitivo del orden jurídico internacional, ...sino que al proporcionar lo que podríamos llamar 'seguridad jurídica' se contribuye a superar la fase de indeterminación y de subjetivismo a que está sujeto el juicio político no delimitado por el Derecho. Una definición de la agresión vendría a ser así un elemento jurídico adicional para fortalecer la influencia del Derecho en la actividad de las Naciones Unidas " (53).

Tras largos años de negociación y de debate sobre si el concepto de agresión debía ser general, enumerativo o ecléctico, la Asamblea adoptó por consenso el 14 de diciembre de 1974 la Resolución 3314 (XXIX), que contiene la tan esperada definición.

En ella se establece que :

(53) : GARCIA ROBLES, Alfonso : México en las Naciones Unidas. UNAM. México, 1970, pág.43. Intervención formulada el 4 de diciembre de 1967.

" 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 Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente Definición " .

Puede deducirse de esta disposición que la definición pretendía ser general. Sin embargo, más adelante se vuelve casuística, al enumerar como actos de agresión la invasión armada y la ocupación militar que de ella resulte; la anexión por la fuerza; el bombardeo o empleo de armas; el bloqueo de puertos y costas; el que un Estado permita que su territorio sea utilizado por otro para cometer agresión contra un tercero, y el envío de mercenarios.

Además de esta lista, que en términos de la propia Resolución "...no es exhaustiva", la definición tiene otro defecto grave : deja en entera libertad al Consejo de Seguridad para determinar qué acto es agresión. Es decir, la definición no es obligatoria para él, y no amplía ni restringe

"...en forma alguna el alcance de la Carta, incluidas sus disposiciones relativas a los casos en que es lícito el uso de la fuerza " (54).

En conclusión, si bien la definición puede ser útil -y de hecho se ha invocado-, no limita al Consejo de Seguridad. Tal vez hubiera sido mejor intentar modificar la Carta para llenar la laguna, a pesar de la oposición de algunos Estados a realizar este ejercicio.

4.2 El acto de calificación.

4.2.1 Situaciones calificadas.

La calificación de una situación, acto previo a la sanción, es obligatoria según la Carta para imponer cualquiera de las medidas del Capítulo VII.

En efecto, el artículo 39 es muy claro a este respecto : el Consejo de Seguridad, antes de tomar una decisión, debe determinar la existencia de una amenaza a la paz, de un quebrantamiento de la paz, o bien de un acto de agresión.

Esto, en opinión de Combacau :

" constituye una garantía para el Estado sancionado,...contra quien no pueden imponerse medidas coactivas sin que el propio Consejo determine que la situación entra dentro de las que

lo autorizan a aplicárselas " (55).

4.2.2 Organo competente.

En cuanto al órgano competente para realizar la calificación, por una vez la Carta es clara y no permite ambigüedades : corresponde exclusivamente al Consejo de Seguridad determinar la amenaza a la paz, el quebrantamiento de la paz o el acto de agresión.

Sin embargo, en la práctica, la Asamblea General también ha calificado, asumiendo las funciones del Consejo. ¿Puede hacerlo, según la Carta? ¿Qué valor tiene el acto de calificación en este caso?

La respuesta a la primera pregunta parece ser afirmativa. En efecto, la Carta, como se recordará, otorga a la Asamblea General facultades amplias para discutir cualquier situación relativa al mantenimiento de la paz; dentro del debate, puede caber la calificación, sin lugar a dudas.

(55) : op. cit., pág.109.

Ahora bien, como ya hemos visto, existen ciertas limitaciones, también señaladas en la Carta, con respecto a estas facultades. En primer término, la Asamblea no podrá examinar un asunto al mismo tiempo que el Consejo. En segundo término, si hay necesidad de una acción coactiva, la Asamblea deberá enviar el caso al Consejo, quien decidirá si conviene aplicar las medidas del Capítulo VII.

En cuanto a la segunda pregunta que formulamos, podemos afirmar que el acto de calificación de la Asamblea no tiene ninguna consecuencia jurídica práctica. A diferencia de lo que ocurre en el Consejo, la determinación no constituye el primer paso hacia la sanción: es simplemente una constatación de hechos. Tiene valor político, mas no jurídico.

El límite del poder de la Asamblea en esta materia es la recomendación que puede dirigir al Consejo, después de la calificación, para que éste aplique el Capítulo VII. No se lo impide, pero tampoco está obligado el Consejo a actuar con base en esta sugerencia.

4.3 La imputación de la sanción

4.3.1 Posición del problema

Existen, como lo hemos señalado, dos tipos de presupuestos que dan lugar a la imposición de sanciones: las violaciones de obligaciones expresas en la Carta, y las hipótesis consignadas en el Capítulo VII.

En el primer caso, resulta fácil determinar contra quién va a dirigirse la represión: el Estado deudor, o el que no cumpla una sentencia de la Corte Internacional de Justicia.

Las cosas se complican al analizar el segundo tipo de sanciones. En efecto, en este caso no se pretende castigar al Estado culpable, sino terminar con una situación intolerable: la sanción tiene un carácter netamente objetivo, y podría aún aplicarse a un Estado inocente, indirectamente responsable de la situación.

Esto último puede parecer absurdo, pero, por ejemplo, en el caso de Rhodesia, hubiera sido posible, jurídica y teóricamente, sancionar a la Gran Bretaña, administradora del territorio, y, por tanto, responsable de lo que en él ocurriera.

La práctica, sin embargo, ha demostrado la necesidad de imputar la violación al Estado responsable directo de ella: la sanción así se vuelve más subjetiva por razones más que lógicas, políticas.

¿A quiénes puede sancionar la Organización? Desde luego a sus miembros, los cuales han aceptado voluntariamente las obligaciones de la Carta; pero, como veremos a continuación, también a los que no son miembros, y a las entidades no autónomas.

4.3.2 Los Estados no miembros.

La Carta de las Naciones Unidas, como el Pacto de la Sociedad de Naciones, extiende su mecanismo coactivo aún a los Estados que no la han suscrito.

El párrafo 6 del artículo 2 señala a este respecto que la Organización hará que los Estados no miembros se conduzcan de acuerdo con los principios de la Carta en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Algunos autores consideran que esta disposición establece claramente una obligación a cargo de los que no pertenecen a las Naciones Unidas. Sin duda fue ésta la intención de los autores de la Carta, pero el artículo, en su redacción actual, no es muy claro: le confiere a la Organización un poder político, pero ningún derecho específico. Era más sencillo el sistema de Ginebra.

Desde luego, la casi universalidad de las Naciones Unidas elimina actualmente las dificultades, o al menos las reduce: son ya muy pocos los Estados que no han firmado la Carta, por lo que las posibilidades de que se llegue a aplicar una sanción a un Estado no miembro son cada vez más escasas.

Podríamos concluir con Combacau que si se presentara tal eventualidad, la acción de la Organización no se basaría en la violación de una obligación jurídica que el infractor no ha aceptado, sino en el principio de que:

"... abstenerse de toda amenaza a la paz constituye una obligación de Derecho Internacional general, independiente de la Carta; no obstante, las Naciones Unidas son el órgano mejor dotado para garantizar su observancia". (56).

4.3.3 Las entidades no autónomas

La Carta no contempla el caso de las entidades no autónomas. Sin embargo, en un caso la Organización le impuso sanciones a una colonia: Rhodesia.

Hemos visto que en esta situación, hubiera podido sancionar a la Gran Bretaña, responsable legalmente del territorio, el cual no tenía personalidad jurídica internacional. Sin embargo, prefirió dirigir su acción coactiva contra Rhodesia, porque castigar a la potencia administradora no hubiera remediado la situación que se pretendía hacer cesar.

Con esta actitud, se sentó un precedente y se ampliaron las facultades de las Naciones Unidas, más allá de las que consigna la Carta. Después del caso de Rhodesia, ha quedado establecido que pueden sancionar a una entidad no autónoma si provoca una situación peligrosa.

4.4 La ejecución de la sanción

4.4.1 Discrecionalidad del acto.

Una vez calificada la situación e identificados los responsables, resulta lógico que la Organización actúe e inicie el proceso sancionador. Sin embargo, esto no siempre sucede.

En efecto, ninguna disposición de la Carta obliga al órgano competente a ejercer su poder coercitivo: se deja a su entera discreción el estudiar el problema y tomar la decisión que juzgue oportuna.

Esto da, de hecho, enormes facultades al Consejo de Seguridad. Después de admitir que la situación constituye una amenaza a la paz, una ruptura de la paz o un acto de agresión, puede elegir libremente uno de tres caminos: aplicar el Capítulo VII, formular recomendaciones de acuerdo con el Capítulo VI, o bien no actuar.

Consideraciones políticas guían en todos los casos esta elección. La práctica demuestra que el Consejo ha preferido casi siempre continuar su acción pacifi-

cadora con base en el Capítulo VI, y que sólo en rarísimas ocasiones ha acudido a las sanciones del Capítulo VII. No olvidemos, además, que basta el voto negativo de uno de los miembros permanentes para paralizar de inmediato cualquier acción del órgano sancionador.

4.4.2 Los agentes de ejecución

Lógica y jurídicamente, los agentes de ejecución por excelencia son los Estados Miembros de las Naciones Unidas; así lo señala el artículo 41 de la Carta.

Ahora bien, ¿cuáles Estados Miembros? El párrafo 1 del artículo 48 deja esta apreciación en manos del Consejo de Seguridad, quien puede requerir la acción de todos, o sólo de unos cuantos, según su criterio.

Esta "individualización", a menudo considerada como una violación al principio de igualdad, obedece a criterios prácticos muy afortunados. En efecto, el Consejo puede solicitar acción especial de uno o varios Estados cuya influencia con el culpable sea determinante, y reforzar así la eficacia de la sanción.

Además de los Estados Miembros, el Consejo de Seguridad ha utilizado a los no miembros, a organismos regionales y a instituciones especializadas de las Naciones Unidas para imponer sanciones.

El primer caso se basa en el principio del artículo 2, párrafo 6, que hemos citado al analizar la imputación. Sin embargo, es discutible que, con base en este precepto, pueda obligarse a un Estado ajeno a la Organización a ejecutar una decisión del Consejo: la práctica ha rebasado la intención de la Carta.

En cuanto a los organismos regionales, como hemos señalado, se encuentran en posición de dependencia con respecto al Consejo de Seguridad, que puede utilizarlos para implementar medidas coactivas. Lo que es más, se recordará que dichos organismos no pueden iniciar una acción represiva sin la autorización del propio Consejo; esto aumenta la subordinación.

Por último, en lo que respecta a los organismos especializados, ninguna disposición de la Carta autoriza a las Naciones Unidas a ordenarles la aplicación de sanciones contra un Estado Miembro. Sin embargo, la Organiza-

ción los ha tratado como entidades subordinadas jerárquicamente, y así ha sucedido en la práctica.

4.5 Incumplimiento de la sanción por parte de los agentes de ejecución.

4.5.1 No cumplimiento

Por consideraciones políticas, es raro que un Estado confiese públicamente que no ha aplicado una sanción ordenada por el Consejo de Seguridad en contra de un infractor: prefiere, y es muy fácil, no contestar cuando la Organización le pide información sobre la aplicación de la medida coactiva.

¿Qué pueden hacer las Naciones Unidas en este caso? La respuesta, muy frustrante, es: nada. En efecto, la obligación de obedecer los mandatos del Consejo de Seguridad no está sancionada en la Carta; se basa en la buena fe de los Estados Miembros.

Esto es grave, ya que priva a la Organización de fuerza. Y no se trata únicamente del caso es-

pecífico de la aplicación de sanciones, sino que cubre también un ámbito general de cumplimiento de las decisiones del Consejo de Seguridad en todos los campos. Pueden citarse como ejemplos recientes la actitud de Argentina, que se negó a retirar sus tropas de las Islas Malvinas a pesar de la Resolución 502 (1982) del Consejo, así como el comportamiento de Israel, que no evacuó el Líbano, desacatando flagrantemente la exigencia de la Resolución 508 (1982).

4.5.2 Invocación de nulidad

El artículo 25 de la Carta establece que los Estados Miembros de la Organización aceptarán y cumplirán las decisiones del Consejo de Seguridad, "...de acuerdo con esta Carta" (57).

"...La última parte de la frase no tiene ningún sentido y es meramente tautológica: como ninguna otra disposición de la Carta obliga a los Estados a seguir las decisiones del Consejo, las palabras 'de conformidad con esta Carta' no pueden referirse sino al mismo artículo 25; para darle sentido a esta frase, hay que leer: 'las decisiones del Consejo de Seguridad tomadas de conformidad con la pre-

sente Carta' " (58).

Así, puede concluirse que el artículo 25 se presta a que en cualquier momento, un Estado se niegue a acatar una disposición del Consejo alegando que, como no se adoptó de conformidad con la Carta, es inconstitucional y nula.

Este argumento, frecuentemente invocado, revela una ambigüedad más de la Carta. y. desde luego, ha sido objeto de interpretaciones varias. La Conferencia de San Francisco pretendió decir que, puesto que los pertenecientes a la Organización han aceptado que el Consejo tiene la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y que actúa en su nombre, las decisiones que adopte son obligatorias. No quedó claro en la redacción del texto.

4.5.3 Invocación de inexistencia

Algunos Estados, para escapar a sus obligaciones, han invocado en ciertos casos un problema más de fondo: la inexistencia del acto de sanción.

Hemos visto que, cuando no se trata de cuestiones de procedimiento, sino sustantivas, el artículo 27 de la Carta exige que la decisión se tome con el voto afirmativo de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Con el aumento del número de integrantes de ese órgano de once a quince, se ha llegado a la paradoja de que una resolución puede ser aprobada por mayoría de nueve, aún si las cinco potencias se abstienen en la votación.

¿Sería ésta una decisión obligatoria? Algunos han considerado que se trataría de "... una resolución conjunta de los Estados que han votado en favor de ella" (59), que no produciría consecuencias jurídicas.

Nunca se ha dado este caso extremo. Las decisiones impugnadas con el pretexto de inexistencia han contado con el voto favorable de uno o dos de los miembros permanentes. Además, resulta políticamente impensable que el Consejo emprendiera una acción coactiva sin el apoyo de por lo menos una de las cinco potencias. Ante la even-

(59): id., pág. 261

tualidad de que esto pudiera producirse, estamos seguros de que habría veto, y no abstención, o de que la resolución sería totalmente inoperante.

4.5.4 Excepción de necesidad

La Carta no prevé que un Estado pueda invocar la excepción de necesidad -reconocida en Derecho Internacional como válida para no cumplir una obligación- con objeto de no aplicar las sanciones ordenadas por el Consejo de Seguridad.

Sin embargo, puede pensarse en ella en términos prácticos, y de hecho se ha esgrimido. Imagine-
mos simplemente que a un país subdesarrollado se le exija romper relaciones comerciales con uno desarrollado que le compra gran parte de sus productos y le vende casi todo lo que consume. ¿No sería justificable en este caso invocar la excepción de necesidad para desobedecer el mandato del Consejo?

El artículo 50 de la Carta nos da una respuesta parcial: tal Estado, si se encuentra en pre-

sencia de dificultades económicas particulares, "tendrá el derecho de consultar al Consejo de Seguridad" (60) para resolverlas.

La decisión, en este caso, corresponde al Consejo. En la práctica, no se ha pronunciado al respecto.

4.5.5 El artículo 103

Hemos visto que el artículo 103 consagra el principio de supremacía de la Carta sobre cualquier otro acuerdo internacional.

En consecuencia, parece sencillo afirmar que si el acto de sanción se opone a un tratado concluido entre el ejecutor y el culpable, prevalecerá la decisión del Consejo de Seguridad, y el Estado que aplica la medida coactiva deberá violar sus obligaciones contractuales.

(60) CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS, art. 50, in fine

4.5.6 Exigencias constitucionales

Ningún Estado ha invocado exigencias de derecho interno para no cumplir totalmente el mandato del Consejo de Seguridad y no imponer las sanciones ordenadas. Sin embargo, pueden desempeñar un papel importante en la dilación de la aplicación o en la imperfección de la ejecución.

Si la decisión en el ámbito interno es de la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de acuerdo con las normas vigentes, difícilmente podrían invocarse obstáculos jurídicos reales para retrasar su implementación; pero otra cosa sucede si debe intervenir el Legislativo además del Ejecutivo: el debate parlamentario, la aprobación y promulgación de las leyes correspondientes toman tiempo, y probablemente sea demasiado tarde para entonces.

Además, existen otros problemas. Puede pensarse en México, en el que el Estado no controla totalmente la economía nacional. Sería imposible, por ejemplo, romper todo trato comercial con un país determinado: muchísimos productos, fabricados por empresas privadas, no requieren de permiso de exportación y exigirlos para todos

requeriría de enorme trabajo, que nuestro Gobierno no está dispuesto a asumir por falta de recursos.

Tal es el caso de nuestras relaciones con Sudáfrica. Es cierto, las sanciones decretadas por las Naciones Unidas contra ese país no son obligatorias, ya que se basan en recomendaciones optativas de la Asamblea General; pero México, por principio, ha decidido aplicarlas en su totalidad.

Pues bien, a pesar de los esfuerzos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en los que nos ha tocado participar, nuestro país sigue apareciendo como socio comercial de Sudáfrica, en estadísticas oficiales internas y de la ONU; deportistas mexicanos compiten a menudo con sudafricanos, existen viajes turísticos... Es imposible controlar todo, a menos de ser un Estado totalitario.

4.6 Las sanciones militares

Nos hemos referido hasta ahora únicamente a las medidas coactivas que no implican el uso de la fuerza armada, por ser las más importantes, las más usadas y

las más complejas. Sin embargo, es preciso hacer una breve mención de las sanciones militares, previstas en el artículo 42 de la Carta.

El Consejo de Seguridad se ha mostrado renuente en la práctica a utilizar este recurso extremo. Las intervenciones militares de las Naciones Unidas han revestido por lo general el carácter de operaciones de mantenimiento de la paz, encargadas de vigilar que no resurjan hostilidades en una zona de conflicto, y no el de fuerzas sancionadoras contra un Estado infractor.

Se han lanzado, sin embargo, operaciones militares de gran envergadura. Podría citarse el caso de Corea en 1950, y el del Congo en 1961 cuando se produjo el intento de secesión de la provincia de Katanga. En ambas situaciones, la intervención armada de las Naciones Unidas tuvo éxito y logró evitar que el conflicto adquiriera proporciones mayores, pero no puede hablarse de sanciones: se trata de lo que algunos autores han llamado "operaciones de policía internacional".

En la actualidad, existen únicamente tres "fuerzas de paz": la Fuerza Provisional de las Naciones

Unidas en el Líbano (UNIFIL), que sufrió un rudo golpe con la invasión israelí en 1982, la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (UNDOF), estacionada entre Israel y Siria, y la Fuerza de las Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP). Todas ellas son preventivas.

4.7 Conclusión

El análisis sistemático y crítico del acto de sanción que acabamos de efectuar nos ha permitido discernir las ambigüedades, debilidades, fallas e imprecisiones de las que, desafortunadamente, está plagado el aparato coactivo de las Naciones Unidas. Una redacción a menudo imperfecta, lagunas profundas, dependencia de los deseos de unos cuantos, todo ello ha contribuido a la ineficacia de la Organización.

¿Cómo mejorar el sistema? ¿Cómo convertir a las Naciones Unidas en un órgano capaz de cumplir los objetivos para los que fue creado? Trataremos de esbozar este difícil camino en el próximo Capítulo, último de nuestro estudio.

CAPITULO 5

¿ COMO MEJORAR EL SISTEMA ?

5.1 La crisis de las Naciones Unidas

Un ambiente de intenso pesimismo reinaba en Nueva York en el otoño de 1982 durante la celebración del XXXVII Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en cuyos trabajos tuve el privilegio de participar como miembro de la Delegación de México.

El año que concluía había sido especialmente duro para la Organización; la proliferación de conflictos internacionales la había sometido a una ruda prueba de la que no salió airosa. Los viejos delegados hablaban de "fracaso total", de "impotencia", de "desmoronamiento de las instituciones", y de "severa crisis"; los nuevos participantes escuchábamos y sentíamos que 1982 pasaría a la Historia con los mismo títulos funestos que otros años en los que la humanidad se había visto al borde de la aniquilación.

Así lo reconoció el recién estrenado Secretario General, el peruano Javier Pérez de Cuéllar,

electo para tan difícil cargo en diciembre de 1981, al afirmar en la Introducción a su Memoria Anual el 7 de septiembre de 1982 :

" En el transcurso del año pasado se ha visto una sucesión alarmante de crisis internacionales y de estancamientos que han impedido el avance en una serie de cuestiones internacionales fundamentales. La propia Organización no ha podido desempeñar el papel eficaz y decisivo que para ella se preveía en la Carta " (61).

Pocas veces se había observado tanta franqueza, tanto pesimismo. Las Naciones Unidas conocen así una de las crisis más profundas desde su creación. El mecanismo coactivo de mantenimiento de la paz, cuyo funcionamiento hemos analizado en páginas anteriores, requiere de una revisión urgente, pues ha comprobado ser inoperante. Ahora es cuando se necesitan propuestas constructivas para reformar el sistema, de cuya eficacia dependen todos los pueblos de la comunidad internacional.

(61) : MEMORIA DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LA LABOR DE LA ORGANIZACION. Documentos Oficiales de la Asamblea General, XXXVII Período de Sesiones, Suplemento 1 (A/37/1). Nueva York, 1982, pág.2.

5.2 Necesidad de un mecanismo coactivo eficaz.

Si no existieran las Naciones Unidas, ¿ dónde estaríamos ahora ? Sin duda alguna, viviríamos una era de anarquía internacional como la de épocas pretéritas, pero infinitamente más peligrosa, debido al enfrentamiento ideológico cada día más agudo y al alto grado de sofisticación de los medios de destrucción con los que se cuenta actualmente.

¿ Quiere esto decir que las Naciones Unidas han evitado la aniquilación de la humanidad ? Resultaría exagerado responder afirmativamente a esta pregunta -no pretendemos erigir a la Organización en salvadora del planeta-, pero, en estricta justicia, no podemos negar que el organismo ha desempeñado un papel en algunos casos decisivo en esta tarea.

En efecto, cuando las Naciones Unidas han actuado, han impedido que pequeños conflictos localizados se conviertan en controversias mayores que pudieran llevarnos a la conflagración mundial. El mecanismo coactivo de la Organización ha demostrado ser útil; un aumento de su eficacia para

que pueda implementarse en todos los casos sería por lo tanto no sólo deseable, sino también necesario.

¿ Qué hacer para lograrlo ? Propondremos a continuación algunas medidas reformativas que, a nuestro juicio, podrían resultar acertadas para este propósito.

5.3 Poder coactivo para la Asamblea General.

5.3.1 Introducción.

Hemos visto que la Asamblea General es el órgano democrático por excelencia de las Naciones Unidas, pero también uno de los más ineficaces, ya que sus decisiones no son jurídicamente obligatorias.

Pocos campos de la actividad humana escapan ya a la competencia de la Asamblea. Cada año, durante su período ordinario de sesiones, aprueba un promedio de 200 resoluciones sobre los más diversos temas, algunas de ellas por abrumadora mayoría. Publicadas en seis idiomas, contienen simples recomendaciones que los Estados pueden desobedecer sin temor a ser sancionados.

A primera vista, parece entonces sencillo resolver la compleja crisis que vive el órgano más representativo de la comunidad internacional. Su falla principal es, precisamente, la ausencia de poder coactivo para hacer cumplir sus decisiones. ¿ Por qué no otorgárselo ?

La idea de convertir a la Asamblea General en una entidad sancionadora aparentemente constituye la solución a su problema de ineficacia. Sin embargo, plantea serias dificultades.

En efecto, supongamos que pudiera modificarse la Carta para que las resoluciones de la Asamblea se ejecutaran coactivamente mediante la imposición de las mismas sanciones con que cuenta el Consejo de Seguridad. Surgen entonces delicados problemas : ¿ se aplicaría el sistema a todas las resoluciones, o sólo a aquellas aprobadas por consenso ?; ¿ habría que cambiar el actual método de votación ?; ¿ cómo delimitar las competencias respectivas de los dos órganos coactivos ?, y, finalmente, ¿ hasta qué punto resultaría conveniente la medida ?

5.3.2 ¿ Mayoría, consenso, o voto ponderado ?

Las resoluciones de la Asamblea General se aprueban por mayoría simple, salvo cuando se refieren a ciertas cuestiones especificadas en la Carta para las que se requiere el apoyo de dos tercios de los votantes. El sistema es sencillo y democrático : cada Estado dispone de un voto, y, en virtud del principio de igualdad soberana, el sufragio de Burundi tiene el mismo valor jurídico que el de Estados Unidos.

Con base en esta democracia, pensamos que, de poder implementarse el mecanismo coactivo, éste debería aplicarse en principio a todas las resoluciones que adopte la Asamblea. En efecto, los intereses de la mayoría deben pesar más que los de unos cuantos.

Sin embargo, se ha sostenido que el apoyo de una mayoría simple no basta para volver obligatoria una decisión de la Asamblea. Opinan los defensores de esta tesis que sería necesaria una mayoría calificada -dos tercios- por lo menos, o, mejor aún, una aprobación por consenso.

Tal vez podríamos coincidir con la primera opción : la cuestión de la coacción es de tal importancia,

que no resultaría incongruente exigir que dos tercios de los Estados se pronunciaran en favor de la necesidad de aplicarla en un caso determinado. Además, el número requerido de votos no es difícil de obtener : ha quedado plenamente demostrado que, cuando la Asamblea ha condenado las actividades de Israel, por ejemplo, sólo el interesado y los Estados Unidos se han opuesto a la resolución correspondiente.

Por otra parte, resulta insostenible que la coacción se limite a las decisiones aprobadas por unanimidad, pues esto equivaldría a otorgar derecho de veto a cada uno de los 157 Estados Miembros de la Organización. La parálisis sería total. Existen, además, argumentos lógicos y prácticos para rechazar la idea.

En efecto, un texto que merece el consenso de la Asamblea es generalmente el fruto de intensas consultas y negociaciones. En el proceso, muchas veces se erosiona tanto el proyecto original que lo que finalmente se aprueba es un cascarón vacío, desprovisto de sustancia. Nunca se lograría adoptar unánimemente una resolución condenatoria que impusiera sanciones.

En consecuencia, podemos admitir como única limitación la exigencia de mayoría de dos tercios.

Otra corriente propone una solución más audaz, que consistiría en reformar completamente el actual sistema de adopción de resoluciones para establecer un método de voto ponderado, que ha funcionado en otros organismos internacionales.

Sostienen los que apoyan esta idea que el procedimiento vigente carece de realismo, ya que ignora las profundas diferencias sociales, económicas y políticas que existen entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Por ello, concluyen, el sistema ha fracasado, y sólo la ponderación del voto podría salvarlo.

Esta tesis no resiste un análisis serio. Si bien es cierto que no puede compararse en el contexto político actual la influencia que ejerce Belice con la de la Unión Soviética, creemos firmemente que no debe discriminarse a Estado alguno. Las Naciones Unidas se cimentaron en el principio de igualdad soberana, y no debemos imaginar transgredirlo si queremos conservar una apariencia de democracia. Consideraciones "realistas" a menudo llevan a conclusiones aberrantes.

Además de asumir esta posición de principio, opinamos que el voto ponderado aumentaría, per se, la ineficacia de la Asamblea.

En efecto, si para calificar el sufragio se adoptan criterios económicos, la Organización quedaría enteramente a la merced de los Estados Unidos y la Unión Soviética; si se pretenden seguir consideraciones de población, estaríamos en manos de China; si se otorga voto por región, los Estados perderían soberanía, y seguramente habría caos al surgir posiciones disidentes; por último, si la base de la ponderación es política, se resentirían aún más los efectos del enfrentamiento Este-Oeste. En ningún caso habría mayor eficacia.

En conclusión, pensamos que debe mantenerse el actual sistema igualitario, aunque sea poco realista, ya que el voto ponderado resultaría catastrófico.

Pasemos ahora al grave problema de competencia que surgiría entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de convertirse la primera en un órgano coactivo.

5.3.3 Delimitación de competencias.

Si se le otorgan poderes coactivos a la Asamblea General, ¿ qué hacer con el Consejo de Seguridad ?

Los más radicales propondrían simplemente su eliminación. En efecto, podría sostenerse : ¿ para qué conservar ese órgano tan inoperante si ya se dispone de un instrumento más eficaz ?

Por razones de índole práctica, nos oponemos a esta idea. El Consejo, por su reducido tamaño, resulta más fácilmente manejable que la Asamblea, y con ciertas reformas que veremos más adelante, podría desempeñar un papel útil en la solución de conflictos, sin que haya necesidad de convocar al órgano mayor con el complicado aparato que ello supone.

Ahora bien, si pretendemos la coexistencia de dos órganos sancionadores, resulta evidente que deben definirse con precisión sus campos de acción respectivos, para evitar una duplicidad de funciones que perjudicaría a todo el sistema.

Podría pensarse, en primer término, en una delimitación estricta de competencias. Lo más sencillo sería que el Consejo se ocupara del mantenimiento efectivo de la paz, y que la Asamblea se dedicara al examen de todos los demás asuntos que se le sometieran.

La idea parece adecuada, e impediría que un órgano invadiera el ámbito del otro. Sin embargo, con una sola objeción se derrumba : la Asamblea no podría actuar si el Consejo se ve paralizado por el veto, ya que excedería sus facultades.

Por ello, es preciso añadir un elemento a esta delimitación estricta, algo que podríamos llamar "sistema 'Unión pro Paz' mejorado".

En efecto, hemos visto que la Resolución 377 (V) -"Unión pro Paz"- permite que intervenga la Asamblea cuando la falta de unanimidad entre las potencias bloquea la acción del Consejo. Podría aplicarse útilmente aquí, con una variante esencial : las decisiones que adoptara la Asamblea serían obligatorias y sancionables.

Pensamos subsanar así la falla esencial de la delimitación estricta, pero aparece otro problema : ¿ podría operar la Asamblea como primera instancia en una controversia, o tendría que esperar a que el veto paralizara eventualmente al Consejo ?

He aquí sin duda el aspecto más interesante de la delimitación. En efecto, si la Asamblea puede ocuparse del mantenimiento de la paz en todo momento con poderes coactivos, carecería de sentido la existencia del Consejo de Seguridad; pero como pretendemos conservarlo por las razones expuestas, sería indispensable idear un mecanismo de coordinación entre ambos órganos.

Podría establecerse un sistema inspirado en el parlamentarismo bicamarista. La Asamblea sería entonces una especie de Cámara de Diputados, y el Consejo asumiría las funciones de un Senado. Esto es, en toda iniciativa relativa al mantenimiento de la paz que pretendiera tomar la primera, se requeriría el acuerdo del segundo. El Consejo serviría de moderador, para controlar los ímpetus de la Asamblea.

¿ Qué tan deseable sería esto ?

Entramos aquí al terreno de la especulación teórica. El nuevo sistema desempeñaría el papel de un Parlamento Mundial con muy amplias facultades, lo que, desde luego, implicaría una renuncia por parte de los Estados a su soberanía en casi todos los casos. No creemos que la actual situación internacional lo permita : el hombre no ha alcanzado aún el grado de evolución necesario para aceptarlo.

5.3.4 Conclusión.

Otorgarle facultades coactivas a la Asamblea General entraña, como hemos visto, graves problemas y un serio riesgo : el que se convierta en un órgano demasiado poderoso, que invadiría el ámbito de competencia de los Estados.

Hemos señalado que es indispensable fortalecer a las Naciones Unidas, pero cualquier exceso en este sentido resultaría contraproducente. El actual espectro político a menudo favorece la estridencia y la adopción de resoluciones que contribuyen a exacerbar las tensiones. Darles fuerza obligatoria sólo precipitaría la crisis.

Por ello, creemos que el pivote del mecanismo coactivo de la Organización, su eje central, debe seguir siendo el Consejo de Seguridad, convertido en un órgano más efectivo con las reformas que propondremos a continuación. Tal vez sólo sería deseable la coacción de la Asamblea en el sistema "Unión pro Paz"; en lo demás, fomentaría la anarquía y el intervencionismo.

5.4 Reformas al Consejo de Seguridad.

5.4.1 ¿ Ampliar su composición ?

Existe, desde hace ya una década, la marcada tendencia a ampliar la composición del Consejo de Seguridad, con objeto de asegurar una mayor representatividad de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas en este órgano fundamental.

La idea más generalizada es la de otorgar al llamado "Tercer Mundo" tres sitios permanentes en el Consejo, con las mismas prerrogativas que las cinco potencias. México ha sostenido que deberían ocupar esos lugares un Estado latinoamericano, un asiático y un africano, con un man-

dato de cinco años, lo que permitiría un mínimo de estabilidad y una rotación razonable.

¿Qué se lograría con esta transformación? Desde luego, una defensa a nivel superior de los intereses de los países económicamente débiles, quienes podrían actuar en pie de igualdad con los cinco grandes; pero, ¿no se entorpecerían las acciones del Consejo de Seguridad al añadirse tres vetos potenciales? Opinamos que sí.

En efecto, imaginemos que los tres nuevos miembros permanentes sean Cuba, Irán y Lesotho. El primero podría vetar cualquier intento de acción en Centroamérica; el segundo las recomendaciones que se efectúen con respecto a su conflicto con Irak, y el tercero alguna medida contra Sudáfrica que lo afecte especialmente.

Creemos que ha sido precisamente el veto uno de los factores más importantes de la parálisis del Consejo; por ello, ampliar su ejercicio resultaría catastrófico.

Podría pensarse en otra solución: aumentar el número de miembros del Consejo sin derecho de veto. Esto podría parecer deseable y es, desde luego, mucho

mejor que la fórmula anterior. Sin embargo, la práctica ha demostrado que las decisiones se toman más fácilmente en órganos pequeños, por lo que tampoco es aconsejable. Entre más miembros, más opiniones, lo que provoca mayor confusión.

En consecuencia, ampliar la composición del Consejo de Seguridad no realzaría su eficacia y sí podría entorpecer sus funciones.

5.4.2 Limitar el derecho de veto.

Más acertada nos parece la idea de limitar el derecho de veto, funesta invención que ha afectado profundamente el aparato coactivo de las Naciones Unidas.

Resulta obvio entonces, que lo mejor sería eliminar completamente este molesto mecanismo. Sin embargo, es impensable que las cinco potencias renuncien a este privilegio mayúsculo que les concede la Carta. Por lo tanto, hay que buscar maneras de limitarlo, de atenuar sus nefastas consecuencias.

Existen varias posibilidades de limitación del veto. La primera sería, como lo propuso Austra-

lia en la Conferencia de San Francisco, suprimirlo totalmente en las medidas que se tomen de conformidad con el Capítulo VI de la Carta, reservándolo exclusivamente a la imposición de las sanciones previstas en el Capítulo VII. Esto dejaría libre al Consejo en la recomedación de procedimientos para el arreglo pacífico de controversias, y permitiría una acción más eficaz.

Otra limitación podría consistir en exigir que, en el caso del Capítulo VII, sea necesario el voto negativo de dos miembros permanentes para impedir la adopción de una resolución punitiva. Esto evitaría que los intereses de una sola potencia bloquearan la intervención de la Organización.

Por otra parte, podría establecerse que si un miembro permanente está involucrado en un conflicto, nadie tendría derecho de vetar la eventual imposición de sanciones. Esto complementaríamente las disposiciones del artículo 27 de la Carta, impidiendo que una potencia "amiga" de la que se encuentra en controversia paralice la acción del Consejo.

Finalmente, podría eliminarse el veto en lo relativo a la admisión, suspensión y expulsión de

Estados Miembros y en lo referente a la elección del Secretario General. Con esto, se lograría una mayor flexibilidad y no se producirían ridículos estancamientos como el que surgió en 1981 entre Kurt Waldheim y Salim A. Salim, aspirantes a convertirse en el funcionario más alto de la Organización.

Debemos aprender a vivir con el veto, ya que su desaparición es imposible. Creemos que estas medidas, que lo reducen a su mínima expresión, podrían contribuir a moderar su aplicación y reducirían considerablemente algunos de sus efectos más negativos.

5.4.3 Sancionar la obligación del artículo 25.

Hemos señalado en repetidas ocasiones a lo largo de nuestro estudio una importante laguna de la Carta: la falta de sanción de la obligación fundamental de observar las decisiones del Consejo de Seguridad, consignada en el artículo 25.

En efecto, muy a menudo los Estados desacatan flagrantemente las resoluciones del Consejo, como lo hemos visto. Lo que pasa es que el artículo 25 es una nor-

ma imperfecta, no coactiva -jurídicamente irrelevante, diría Kelsen-, cuya observancia se basa en el principio de la buena fe.

Para darle fuerza al precepto y convertirlo en la piedra angular del sistema -como sin duda lo pensaron los autores de la Carta-, resulta indispensable completarlo con una sanción específica y clara, no sujeta a veto. Podría establecerse, por ejemplo, que el incumplimiento injustificado del artículo 25 traería aparejado el uso inmediato de la fuerza armada, o bien, que acarrearía la imposición automática de las medidas coactivas de carácter no militar.

Esto englobaría a todas las decisiones del Consejo de Seguridad. Se evitaría así que los Estados se nieguen a acatar una orden simple - como en el caso de Israel que citamos-, y también que desobedezcan el mandato de imponer sanciones económicas.

5.4.4 ¿Crear un órgano supraestatal?

Otra idea interesante, que merece examen, es la de convertir al Consejo de Seguridad en un ór-

gano supraestatal.

¿Cómo lograrlo? La respuesta parece sencilla: los miembros del Consejo dejarían de ser representantes de sus Gobiernos respectivos, y se transformarían en funcionarios internacionales por el tiempo de su mandato. No dependerían ya de las posiciones políticas que asumieran sus países de origen y podrían actuar libre y eficazmente para mantener la paz mundial. El nuevo órgano dispondría de amplias facultades y de los recursos materiales y humanos necesarios para el desempeño de sus funciones. Los Estados, aún los más poderosos, le estarían subordinados: sería un verdadero Poder Ejecutivo internacional.

La tesis, aunque atractiva, no pasa de ser una mera utopía. En efecto, ¿cómo pensar en la actualidad que sería posible su realización? ¿Cómo esperar que los Estados sacrificarían su soberanía y sus intereses para depender de esta autoridad central? ¿Cómo imaginar un Gobierno internacional en este mundo tan dividido?

Debe reconocerse, sin embargo, que los autores de la Carta de San Francisco pretendieron asignar un papel de esta naturaleza al Consejo de Seguridad, aunque en términos mucho menos drásticos: los Estados deben acatar sus decisiones, y es el órgano sancionador. Pero no debe

irse más lejos, por lo menos en este momento.

5.4.5 El ejército internacional

Hemos visto que, hasta la fecha, no se han aplicado verdaderas sanciones militares y que las fuerzas de las Naciones Unidas tienen un carácter preventivo más que coercitivo. Sin embargo, subsiste latente la vieja idea de crear un ejército internacional permanente.

Desde luego, la propuesta ha tropezado con obstáculos al parecer insalvables: surgen problemas de constitucionalidad, pues algunos opinan que se rebasaría el ámbito de la Carta; quedan pendientes también las cuestiones de su financiamiento y de su integración.

Algunos Estados sugirieron al Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del Papel de la Organización -órgano subsidiario de la Asamblea General creado en 1975- que la "Fuerza Permanente para el Mantenimiento de la Paz" podría sostenerse con los fondos provenientes del desarme; integrarse

"... por contingentes numéricamente iguales, por una parte, de los cinco miem-

bros permanentes del Consejo de Seguridad, y por otra, de cinco Estados Miembros que elegirá la Asamblea General para un período de tres años" (62);

y regirse por un estatuto especial, semejante al de la Corte Internacional de Justicia.

La idea nos parece aceptable. Tal vez la única objeción sería la del financiamiento de la Fuerza a través de recursos liberados gracias a un utópico desarme. Podría pensarse, más realistamente, en fondos del presupuesto ordinario de la Organización.

Nosotros añadiríamos, por nuestra parte, que debería resolverse el problema del comando confiándose al Comité de Estado Mayor, como se había pensado originalmente en Dumbarton Oaks.

Desde luego, habría que modificar este órgano, para convertirlo en un instrumento eficaz y operante. Podría pensarse en que sus miembros fueran los del

(62): INFORME DEL COMITE ESPECIAL DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS Y DEL FORTALECIMIENTO DEL PAPEL DE LA ORGANIZACION: Documentos Oficiales de la Asamblea General, XXXVII Período de Sesiones, Suplemento no. 33 (A/37/33). Nueva York, 1982, pág. 36.

Consejo de Seguridad, y no sólo las cinco potencias, o bien, crear un verdadero grupo de expertos militares que tendría a su cargo los aspectos técnicos y estratégicos del ejército internacional.

Opinamos que el establecimiento de una fuerza permanente, lista para actuar en todo momento, contribuiría en gran medida a reforzar el mecanismo coactivo. La Organización dispondría así de un medio útil para castigar a los infractores y mantener la paz. El estatuto que regiría a este ejército supliría adecuadamente el sistema de convenios del artículo 43, difícilmente aplicable como ha quedado comprobado.

5.4.6 Reuniones periódicas.

Acostumbra convocarse al Consejo de Seguridad únicamente cuando ha surgido un conflicto internacional grave, convirtiéndolo así en un recurso de último minuto. Esta situación ha impedido en muchos casos que dicho órgano pueda actuar con eficacia.

Al respecto afirma el Secretario General en su Memoria:

"Si el Consejo pudiera vigilar activamente las situaciones peligrosas y, de ser necesario, iniciar conversaciones con las partes antes de que se llegara al punto de la crisis, podrfa ser posible desactivarlas en las primeras etapas y evitar que degeneraran en la violencia" (63).

¿Cómo implementar tal mecanismo?

La propia Carta lo prevé en su artículo 28, al disponer que el Consejo debe celebrar reuniones periódicas. En ellas, podrfa examinarse la situación internacional en su conjunto, y analizarse detenidamente los focos potenciales de conflicto para proponerse posibles soluciones antes de que estalle abiertamente la crisis. Con ello, el Consejo asumirfa plenamente su función preventiva.

En consecuencia, no serfan necesarias reformas estructurales en este renglón. Bastarfa con resucitar el procedimiento del artículo 28, que ha sido letra muerta hasta ahora.

C O N C L U S I O N E S

Del estudio que acabamos de efectuar podemos desprender las siguientes conclusiones:

1.- Es de vital importancia implementar un mecanismo coactivo eficaz en el sistema de las Naciones Unidas. Garantizar la paz y la seguridad internacionales aparece hoy más que nunca como una necesidad fundamental que sólo podrá lograrse construyendo un orden racional, coherente y justo. No debemos olvidar que el fracaso de la Sociedad de Naciones constituyó un factor determinante en el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial. Un enfrentamiento bélico generalizado, en las circunstancias actuales, significaría destrucción total de la civilización humana, lo que no puede permitirse.

2.- El Consejo de Seguridad debe seguir siendo el eje central del sistema coactivo. Su reducido tamaño y el equilibrio de su integración -que no debe alterarse- permiten una acción rápida y eficaz en la solución de las crisis internacionales, así como en la imposición de sanciones.

3.- El paso más importante para realizar la eficacia del Consejo es sancionar precisa y efectivamente la obligación fundamental del artículo 25 de la Carta. Con ello se lograría que las decisiones del órgano coactivo fueran obedecidas por todos los Estados, lo cual pretendieron los creadores de la Organización.

4.- Debe limitarse al máximo el ejercicio del derecho de veto que tanto daño ha causado. Sería imposible eliminarlo completamente, ya que se justifica por razones históricas, lógicas y políticas. Sin embargo, deben atenuarse sus consecuencias. Para tal fin, las medidas más adecuadas serían restringir su uso exclusivamente a la imposición de sanciones -es decir suprimirlo del Capítulo VI de la Carta y de los procesos electorales-; exigir que cuando menos dos miembros permanentes voten en contra de la medida para que se impida su aprobación, y prohibir que alguna potencia ejerza su derecho cuando otra sea parte en la controversia que se esté examinando.

5.- El Consejo de Seguridad no debe utilizarse como último recurso una vez estallada la crisis.

Cumpliría mejor sus funciones si sirviera como órgano de consulta y se reuniera periódicamente para analizar las posibles fricciones, según lo establece el artículo 28 de la Carta.

6.- Dotar a la Organización de un ejército internacional permanente bajo el mando del Comité de Estado Mayor pondría en sus manos un instrumento eficaz para hacer valer sus decisiones, como ya lo hemos expresado.

7.- A pesar de su manifiesta inconstitucionalidad, la Resolución "Unión pro Paz" ha sido aceptada por la casi totalidad de los Estados Miembros de la Organización y ha demostrado ser útil en ciertas crisis. Por ello, consideramos que, de verse paralizado el Consejo de Seguridad por el veto, debe recurrirse sistemáticamente al procedimiento de dicha Resolución para resolver el conflicto, y que las decisiones que adopte la Asamblea General en estos casos deben poder implementarse coactivamente.

8.- No puede hablarse por el momento de instaurar un gobierno mundial. La idea resulta no sólo utó-

pica, sino peligrosa, ya que implica sacrificio total de la soberanía. Es necesario reforzar a las Naciones Unidas, con mecanismos más operativos en el desempeño de sus funciones, sin llegar a límites que excedan sus facultades.

9.- Debe quedar claro, finalmente, que la Organización no es una panacea. Las soluciones que hemos propuesto a lo largo de nuestro estudio constituyen reformas jurídicas al sistema actual. Sin embargo, resulta evidente que nada podrá hacerse si falta la voluntad política de los Estados: las Naciones Unidas llegarán sólo hasta dónde sus Miembros lo deseen. Un cambio de actitud es urgente para iniciar el proceso reformativo y lograr adecuar la Carta a la realidad antes de que sea demasiado tarde para la supervivencia humana.

B I B L I O G R A F I A

I.- FUENTES DOCTRINARIAS

- BAILEY, Sydney D. : The Procedure of the UN Security Council. Clarendon Press. Oxford, 1975.
- BENTWICH, Norman : From Geneva to San Francisco. Victor Gallancz, Ltd. Londres, 1946.
- BHUINYA, Niranjan : International Organisations. A critical study of League of Nations, United Nations and International Court of Justice. Associated Publishing House. Nueva Delhi, 1970.
- CHRISTOPHIDES, Michel : Critique politico-juridique de la Charte des Nations Unies. Imprimerie Nationale. El Cairo, 1949.
- COLLIARD, Claude-Albert : Institutions des relations internationales. Séptima edición. Dalloz. París, 1978.
- COMBACAU, Jean : Le pouvoir de sanction de l'ONU. Editions A. Pédone. París, 1974.

/...

- DEHOUSSE, Fernand : Cours de politique internationale. Le Plan de Dumbarton Oaks, la Conférence de San Francisco et la Charte des Nations Unies. Office de Publicité; Ancien Etablissement J. Lebègue et Cie. Editeurs. Bruselas, 1945.
- DUROSELLE, J.-B. : Histoire Diplomatique de 1919 à nos jours. Séptima edición. Dalloz. París, 1978.
- FERNANDES, Raul : La Société des Nations. Sa genèse, ses buts, sa constitution, ses moyens d'action et ses résultats. Imprimerie Albert Kundig. Ginebra, 1925.
- FRIEDMANN, Wolfgang : De l'efficacité des institutions internationales. Traducción al francés de Simone Dreyfus. Librairie Armand Colin. París, 1970.
- GARCIA ROBLER, Alfonso : México en las Naciones Unidas. UNAM. México, 1970.
- GETTELL, R.G. : Political Science, Indian Edition. Sexta edición. World Press. Calcuta, 1961.

/...

- GIBBERD, Kathleen : The League; its successes and failures.
J.M. Dent and Sons, Ltd. Londres, 1936.
 - GOMEZ ROBLEDO Antonio : Las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano. Jornadas 75. El colegio de México. México, 1974.
 - JIMENEZ DE ARECHAGA, Eduardo : Derecho Constitucional de las Naciones Unidas (Comentario teórico-práctico de la Carta). Escuela de Funcionarios Internacionales. Madrid, 1958.
 - JOYCE, James Avery : Broken Star. The Story of the League of Nations, 1919-1939. Christopher Davies Publishers, Ltd. Swansea, 1978.
 - KELSEN, Hans : Théorie Pure du Droit. Traducción al francés de Charles Eisenmann. Dalloz. París, 1962.
- Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales. Traducción al español de Florencio Acosta. Editora Nacional. México, 1974.
- KOROWICZ, Marc-Stanislas : Organisations internationales et souveraineté des Etats membres. Editions A. Pédone. París, 1961.

/...

- NICOL, Davidson : The United Nations Security Council. Towards greater effectiveness. UNITAR. Nueva York, 1982.
- PEREZ CARRILLO, Agustín : Introducción al Estudio del Derecho. Textos Universitarios, S.A. México, 1978.
- PRECIADO HERNANDEZ, Rafael : Lecciones de Filosofía del Derecho. Editorial Jus. México, 1947.
- ROUSSEAU, Charles : Droit International Public. Sirey. París, 1970.
- SEPULVEDA, César : Curso de Derecho Internacional Público. Sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1974.
- SULKOWSKI, Joseph : Dumbarton Oaks. Polish Catholic Press Agency. Nueva York, 1945.
- WATSON, Adam : Diplomacy. The Dialogue between States. New Press. McGraw-Hill Book Co. Nueva York, 1982.
- WRIGHT, Herbert : The Dumbarton Oaks Proposals and the League of Nations Covenant. US Government Printing Office. Washington, 1945.
- ZIMMERN, Alfred : The League of Nations and the rule of law, 1918-1935. MacMillan and Co., Ltd. Londres, 1939.

II.- FUENTES LEGALES.

- PACTO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES. Entrada en vigor: 10 de enero de 1920.
- CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS. Entrada en vigor : 24 de octubre de 1945.
- RESOLUCION 377 (V) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS ("UNION PRO PAZ"), aprobada el 3 de noviembre de 1950.
- RESOLUCION 3314 (XXIX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (DEFINICION DE LA AGRESION), aprobada el 14 de diciembre de 1974.

III.- FUENTES DOCUMENTALES.

- PLAN DE DUMBARTON-OAKS, octubre de 1944.
- OPINION DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES DE MEXICO SOBRE EL PROYECTO DE DUMBARTON OAKS PARA LA CREACION DE UNA ORGANIZACION INTERNACIONAL GENERAL. México, 31 de octubre de 1944.

/...

- DOCUMENTO A/1377 DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, FECHADO EL 20 DE SEPTIEMBRE DE 1950.
 - MEMORIA DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LA LABOR DE LA ORGANIZACION : Documentos Oficiales de la Asamblea General, XXXVII Período de Sesiones, Suplemento 1 (A/37/1). Nueva York, 1982.
 - INFORME DEL COMITE ESPECIAL DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS Y DEL FORTALECIMIENTO DEL PAPEL DE LA ORGANIZACION : Documentos Oficiales de la Asamblea General, XXXVII Período de Sesiones, Suplemento 33 (A/37/33). Nueva York, 1982.
-