

614
2e

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

La Aplicación de las Resoluciones
de las Naciones Unidas

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

Licenciado en Derecho

Presenta

Fernando Gpe. Ortiz Santiago

México D. F.

1987.



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 está 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.

" LA APLICACION DE LAS RESOLUCIONES DE LAS
NACIONES UNIDAS "

	Pág.
PROLOGO.	1
CAPITULO PRIMERO.	3
El Tratado de Versalles y la ejecutividad de las resoluciones en la Sociedad de las Naciones, 1919.	
CAPITULO SEGUNDO.	13
La Carta de San Francisco en relación con el funcionamiento ejecutivo de los principales organos de las Naciones Unidas.	
CAPITULO TERCERO.	35
Naturaleza Jurídica de las Decisiones Ejecutivas de las Naciones Unidas y problemas que se plantean en materia de ejecutividad.	
CAPITULO CUARTO.	51
Las relaciones que guardan las Resoluciones Ejecutivas de la ONU.	
A).- Con sus propios organos especializados.	
B).- Con otras organizaciones internacionales.	
C).- Con los estados, según los ordenamientos e instrumentos internacionales.	
D).- Aplicación de algunas Decisiones Ejecutivas en los casos de:	
1.- Corea	
2.- Hungría	
3.- Suez	
4.- Congo	
5.- Biafra y Sudafrica	
6.- El Apartheid	
7.- Cuba	
CONCLUSIONES.	86
BIBLIOGRAFIA.	90

INTRODUCCION.-

Hay cambios profundos que afectan nuestro mundo a un ritmo cada vez más rápido. Desarrollos que habrían necesitado siglos en lo pasado, se realizan ahora en unas pocas décadas y hasta en unos pocos años. Vivimos en un mundo en el que se pueda cambiar el futuro de la humanidad definitivamente en unos pocos minutos.

Para nosotros, el XXV aniversario de la Carta de San Francisco es una ocasión de sentirnos satisfechos. Más bien parece prudente preguntarse con toda seriedad si lo que se construyó en la generación pasada es adecuado para las inmensas tareas que esperan.

No se está en desacuerdo alguno con los objetivos enunciados en la Carta. No vemos ninguna brecha entre generaciones en cuanto a la imperiosa y desesperada necesidad de paz, progreso y justicia que tiene la humanidad. Lo que se debe cambiar es el estado de ánimo de las gentes y de los pueblos, la marcada inversión de los valores humanos, lo que ha producido una creciente disparidad entre las palabras y los hechos en nuestro mundo.

Los llamamientos a la paz son apenas un prelude a un uso más intenso de la fuerza por parte de quienes detentan el poder. A las exhortaciones de desarme siguen mayores gastos para armas aún más temibles. Las solemnes declaraciones de los Derechos Humanos se contradicen con la creciente apatía y egoísmo respecto a la suerte y destino de millones de nuestros prójimos. Rara vez se aparece el reconocimiento real de las inmensas necesidades de la mayor parte de la humanidad con una acción generosa y trascendente.

Se dice constantemente que se necesita la cooperación internacional y que hay urgencia de encontrar soluciones mundiales para un creciente número de problemas.

La verdad, la única, es que se necesita un cambio y que se necesita ahora.

Mientras no se opere este cambio en las mentes y en los corazones de los hombres, el Derecho permanecerá casi impotente para armonizar la vida de las Naciones.

Llegando a tales conclusiones debemos darnos cuenta que está en juego nuestro propio futuro, el de los hombres. El camino para este futuro está en la afirmación de una nueva escala de valores y en la dedicación positiva de ellos.

Estos valores, no nuevos sino de siempre, deben tomar como punto de partida el hecho de que todos somos miembros de la raza humana y de que la cualidad humana que todos compartimos es bastante más importante que las estúpidas diferencias que nos han dividido.

Reconocer, no sólo con palabras sino con hechos positivos que todos somos responsables del bienestar, no sólo de nuestros parientes, amigos o nacionales, sino de todos los seres humanos que están en cualquier parte del mundo y también de aquellos que vivirán. Tenemos que colocar las ideas tradicionales de lealtad en una perspectiva enteramente nueva. Debemos examinar los valores tradicionales en cuanto ellos puedan beneficiarnos, no sólo a nosotros en lo individual, sino a la totalidad de la comunidad.

Debemos comenzar la tarea de construir un mundo nuevo, con la convicción de que es tarea a la que tenemos derecho y a la que tenemos deber. Jamás en el pasado, tantos jóvenes del mundo entero, a través de todas las fronteras del orden establecido y la tradición, nos hemos sentido tan íntimamente ligados entre sí por esperanzas, ideales, preocupaciones y luchas comunes. Los que hemos nacido después de la Fundación de las Naciones Unidas pertenecemos a la primera generación verdaderamente global del mundo.

Debemos pensar en la forma de vincular a la humanidad y no en dividirla.

No hay otra posibilidad.

CAPITULO PRIMERO.

EL TRATADO DE VERSALLES Y LA EJECUTIVIDAD DE LAS RESOLUCIONES EN LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES, 1919.

La primera gran guerra habia terminado; pero la paz no estaba ni mucho menos restablecida. Un armisticio habiase concertado por sólo treinta días, dentro de los cuales debia verificarse la retirada de las tropas alemanas y la entrega del material bélico para proceder posteriormente a la celebración de los tratados de paz. Varias veces hubo que prolongar el armisticio y cada una de estas veces se aprovecharon los vencedores para plantear a Alemania nuevas exigencias. El motivo de estos aplazamientos hallábase en el hecho de que entre los mismos vencedores existían grandes diferencias de opinión acerca de las condiciones que habrían de ser impuestas a los vencidos. Fueron necesarias largas y difíciles negociaciones para eliminar esas diferencias. A los enemigos Europeos de Alemania interesábase principalmente aniquilar el poderío económico y político alemán de una vez por todas y repartirse sus colonias. Habían aceptado el programa del Presidente Wilson de los Estados Unidos, con el cual se proponía la reorganización política y económica del mundo de la postguerra, pero no pensaron ayudarlos sinceramente en la ejecución de dicho programa. En largas y penosas discusiones en los meses subsiguientes, hubo de ceder Wilson, paso a paso, ya que como político no estaba, desde luego, a la altura de los políticos ingleses y franceses, hubo de consentir al final, en que las disposiciones más importantes de los tratados de paz fuesen formulados de tal forma, que significaran un completo menoscabo de las declaraciones hechas por él a Alemania en nombre de los aliados.

La posición del Presidente Wilson hubiera sido mucho más difícil todavía en París, si los demás aliados no hubiesen también estado discordes entre sí. Los franceses hubieran preferido dividir a Alemania en una serie de pequeños estados independientes e incorporar toda la orilla izquierda del río Rhin a su propio territorio, o al menos convertirla en un estado vasallo de Francia. También querían reducir en Oriente el territorio alemán en favor de los esta-

dos Eslavos recién creados, sin preocuparse de la nacionalidad de los habitantes de aquellas regiones, aún cuando la procedencia nacional habría de constituir, según el programa del Presidente Wilson, la base para la delimitación de las nuevas fronteras. Los ingleses por su parte, tenían interés por debilitar económicamente a Alemania y además no dejar que Francia resultara prepotente entre las naciones continentales; no habían hecho la guerra para establecer en Europa una hegemonía francesa en lugar de la alemana. Opusieron pues, la más tenaz oposición al afán francés de poseer la orilla izquierda del Rhin y mostraron escasísimo interés en regular las cuestiones orientales conforme a los deseos de Francia.

Las luchas diplomáticas de los vencedores terminaron en una completa derrota del Presidente Wilson y un arreglo entre Francia e Inglaterra. De entre todas las ideas de Wilson, sólo se realizó la fundación de la Liga de las Naciones.

Cuando por fin pudieron reunirse los enviados plenipotenciarios alemanes con los diplomáticos aliados, la posición de los primeros era en extremo difícil. Sabían muy bien que en esas negociaciones no podrían apoyarse sobre fuerza física alguna, pues Alemania estaba ya completamente desarmada. Sólo podían tomar en cuenta las razonables manifestaciones del Presidente Wilson y el deseo general de una paz sostenible, además de confiar en la desunión de los vencedores. Estaban desde un principio resueltos a no firmar una paz que fuese para Alemania imposible e insostenible de cumplir. El día siete de mayo de 1919 fueron recibidos por los representantes de todos los gobiernos vencedores en el Salón de los Espejos del castillo de Luis XIV en Versalles. Los franceses habían elegido expresamente para este acto de revancha el mismo lugar en el cual, en el año de 1871 tuvo lugar la proclamación del Imperio Alemán. Las condiciones de paz les fueron entregadas impresas en un grueso volumen y se les manifestó al mismo tiempo que las objeciones deberían de presentarlas por escrito y en un plazo determinado. Quedaba pues, de antemano, rechazada toda negociación verbal. El Conde de Brockdorff-Rantzau, hábil diplomático alemán, contestó con un breve discurso, en donde expresó con eficaz acento el punto de vista alemán de que sólo una paz con condiciones de posible cumplimiento po-

día asegurar la tranquilidad del mundo. Rechazó en forma enérgica-- la opinión expresada en el discurso de Clemenceau por los vencedo-- res, según la cual, Alemania tenía la culpa de la guerra mundial; -- supo, por su actitud tranquila y distinguida, imponerse a los mis-- mos enemigos y salvaguardar la dignidad de Alemania en esta difícil situación.

En el transcurso de una semana elaboraron los delegados alema-- nes sus objeciones y contraposiciones, que fueron reunidas en va--- rios memoranda y entregados a los aliados. El dieciseis de junio -- dieron a conocer el tenor definitivo de las condiciones a la delega-- ción de Alemania, solicitando la aceptación o la negativa en un pla-- zo de cinco días. Los intentos de los representantes alemanes por -- conseguir un plazo mayor fueron secamente rechazados y para el caso de la no aceptación, amenazóse con la marcha inmediata de las tropas aliadas sobre el territorio alemán.

Las más importantes condiciones que estaban formuladas en ese-- documento inaudito, que contenía en conjunto 440 artículos, puede -- resumirse brevemente de la siguiente manera: Alemania ceda todas -- sus colonias a los aliados; la Alsacia y la Lorena a Francia, la -- parte septentrional de Schleswig a Dinamarca, las regiones de Pru-- sia, Posen y alta Silesia, habitadas predominantemente por polacos, a el Estado Polaco recién fundado, y los distritos de Eupen y Malme-- dy, en el occidente, a Bélgica. Las ciudades puramente alemanas de-- Danzig y Memel habrían de constituirse en estados libres indepen--- dientes. La delimitación exacta de las fronteras de las regiones -- que debían pasar a Polonia y a Dinamarca habrían de fijarse en par-- te por votación popular. Alemania perdía de esta forma no sólo sus-- colonias, sino además un territorio de 87,000 kilómetros cuadrados, con unos siete millones de habitantes. Además de todo esto, la ori-- lla izquierda del Rhin habría de estar ocupada durante quince años-- por las tropas de los aliados y la región del Saar habría de ser -- administrada por la Sociedad de las Naciones hasta que se verificá-- se una votación popular al cabo del mismo tiempo. La suma que Alema-- nia debía de pagar por la compensación de gastos de guerra quedaría fija con posterioridad. Por de pronto, Alemania debería de firmar -- letras por 60,000 millones de marcos oro, para pagarlos en el perfo

do de 1921 a 1926. Además tenía que obligarse a prestaciones en especie que serían en barcos, ganado, carbón, material de hierro, que serían puestas a la cuenta de pago en dinero por un valor que fijaría una comisión de reparaciones formada por los aliados. Alemania no podría tener en lo futuro más que un ejército mercenario de cien mil hombres y quincemil de tripulaciones marítimas, sin introducir en el País el servicio militar obligatorio. No podrían producir mas armas y municiones que las necesarias para este ejército; la producción y aplicación de artillería pesada le estaba prohibida. Asimismo, debería entregar su escuadra de combate al enemigo. Si a esto se añade que los muchos alemanes que perdieron su fortuna durante la guerra por confiscación de todos los bienes alemanes en el extranjero y nos les fue concedida indemnización alguna y que Alemania tenía que conceder a las naciones vencedoras, por cinco años, el derecho de nación mas favorecida en el trato comercial, se tendrá una idea de cuán enormes hubieron de ser las cargas económicas-impuestas a un país que no sólo estaba empobrecido por la guerra sino que además se veía obligada a ceder amplios espacios de sus suelos laborables y una gran parte de sus regiones carboníferas. Peor aún fue que el importe de las sumas a pagar permaneciese por completo indeterminado, de suerte que Alemania había de verse durante muchas generaciones gravada por la necesidad de pagar sumas desconocidas cuya fijación se reservaron los adversarios.

La dureza de estas condiciones fue expresamente fundamentada en la idea sostenida por los aliados de que Alemania había provocado esa guerra intencionadamente, con el fin de engrandecer su propio poderío y que por lo mismo, era responsable de todos los daños-inferidos a sus enemigos. Esta imputación, cuya inexactitud es hoy generalmente reconocida, fue ya entonces rebatida, con especial vigor por la delegación alemana, a cuyas objeciones empero, no se concedió la mayor atención.

El peligro de una fragmentación del Imperio Alemán existían -- sin duda. Dada esta situación fueron aumentando en la Asamblea Nacional Alemana, la cual de hecho gobernaba en Alemania, las opiniones según las cuales las comisiones impuestas eran, sin lugar a du-

da, extraordinariamente duras y probablemente incumplibles; pero -- una vez aceptadas, y de esta manera, demostrando al enemigo la buena voluntad de Alemania, podría despues negociarse acerca de su ejecución.

Esta opinión, y el temor de continuar la guerra y ser bloqueados por completo, obligó a los dirigentes a tomar una decisión. La votación decisiva tuvo lugar el día 22 de junio. Contra los votos de los alemanes nacionales, del Partido Popular Alemán y de casi todo el Partido Democrático, acordóse la aceptación de las condiciones del tratado de Versalles por 237 votos contra 138. El centro y los socialistas votaron todos en pro. Con la representación del gobierno alemán, los doctores Muller y Bell firmaron el día 28 de Junio el Tratado de Versalles.

Los vencedores de Alemania habían impuesto, por consiguiente, su voluntad, habiendo obligado a Alemania a aceptar un tratado de paz que contenía cláusulas de extrema dureza y condiciones completamente inejecutables. Los sentimientos de venganza y revancha habían sido mas fuertes que la clara reflexión política. De lo contrario, ya desde entonces hubiérase visto que con un tratado semejante, cuya aceptación se había conseguido por la fuerza, no podría esperarse una colaboración pacífica y confiada entre los pueblos europeos; colaboración que, despues de los pasados años de guerra, era para todos una necesidad absoluta. Las potencias victoriosas, que no cesaban de condenar moralmente a Alemania cargábanse con este tratado de una falta moral grave: la del quebrantamiento de la palabra dada. Siempre se había hablado de reparar los daños que la invasión alemana hubiese inferido a la población civil en las zonas ocupadas; pero los vencedores sucumbieron al apetito e impusieron a la Alemania vencida el pago de todos los gastos ocasionados por la guerra.

Por otra parte, el hecho de que Alemania se hallase por mucho tiempo bajo la inspección de comisiones extranjeras viviese para el futuro ampliamente menoscabada su soberanía, resultaba también incompatible con el derecho de los pueblos a definir sus propios destinos, derecho que el Presidente Wilson había proclamado en voz alta como base de todo futuro ordenamiento europeo.

LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES.

En la configuración de las fronteras de la Europa oriental después del Tratado de Versalles, fronteras nunca coincidentes con las delimitaciones de razas, idiomas y nacionalidades, existía el peligro de nuevas complicaciones y luchas. Era desde un principio muy problemático que los remedios creados por los tratados de paz contra futuros violentos choques pudiesen satisfacer realmente las necesidades. El remedio previsto consistía en la fundación de la Sociedad de las Naciones, con sede en Ginebra, y destinada en el futuro a resolver todas las disensiones entre los pueblos por vías pacíficas. Esta Sociedad de Naciones no correspondía en modo alguno a la idea que había animado a su creador espiritual, el Presidente Wilson; miembros de ella fueron, por de pronto, los pueblos aliados contra Alemania; a los Estados neutrales se les brindó la entrada en el plazo de dos meses. Otras naciones pudieron sin duda, también ser admitidas con sólo solicitarlo; pero para ello era necesario que reuniesen una mayoría de dos tercios de la Asamblea plenaria. Era pues, por de pronto, la representación de los Estados vencedores; era una organización para la defensa de los resultados obtenidos por la guerra y de los intereses de sus participantes.

La dirección hallábase en manos de un Consejo, al cual pertenecían los representantes de Francia, Inglaterra, Italia, Japón y los Estados Unidos como miembros permanentes y otros seis de los demás participantes como miembros elegidos. El establecimiento de un Tribunal Internacional permanente, la disminución de armamentos, las disposiciones para evitar las guerras, fueron declarados como inmediatos problemas que habían que plantearse en la Sociedad de las Naciones.

En la primera Asamblea Plenaria, que tuvo lugar en Ginebra el trece de noviembre de 1920, tomaron parte los representantes de 41 estados. Como los Estados Unidos no ratificaron el Tratado de Versalles, permanecieron a fin de cuentas fuera de la Sociedad de las Naciones. En cambio, buen número de otros estados americanos entraron en la Sociedad de las Naciones.

Pero la labor positiva que se realizó fue extraordinariamente pequeña. Todas las propuestas sobre la disminución de armamentos fracasaron ante la declaración de Francia de que no podía pensarse en reducción alguna de sus fuerzas militares antes del completo -- cumplimiento del Tratado de Paz. En cambio se tomaron con mucha -- atención acuerdos inútiles, como sobre el procedimiento que habría de aplicarse contra los miembros rebeldes de la Sociedad; en caso de conflicto de un miembro con un Estado que no lo fuese consideró se como medio principal para estos casos, en primer término, el -- boicot económico; pero también en el artículo 16 obligáronse los -- miembros de la Sociedad a tolerar el paso de tropas por su territorio y para ciertos casos también fueron previstas medidas de carácter militar. Cuando la Argentina propuso la admisión en la Sociedad de todos los Estados soberanos de la tierra, lo cual hubiera -- significado el ingreso inmediato de Alemania, tropezó con una negativa rígidísima. Discutióse de continuo la cuestión del desarme, -- pero sin llegar a un acuerdo positivo.

Como tareas particulares de la Sociedad de las Naciones hay -- que añadir además las decisiones sobre las regiones no europeas -- arrebatadas a las potencias vencidas; la administración de Danzing y la región del Saar y la protección de las minorías raciales en -- cada una de los Estados, las colonias alemanas y los antiguos territorios turcos de Siria y Mesopotamia, pasaron formalmente a poder de la Sociedad de las Naciones, pero fueron atribuidas a ésta en forma de "mandatos" a Francia, Inglaterra y Japón. Nunca pudo -- la Sociedad ejercer una influencia efectiva en la Administración -- de estas regiones. Tampoco hizo gran cosa por la protección de las minorías, pues las reclamaciones se dirigían siempre contra uno de los miembros preponderantes de la Sociedad, siendo, por consiguiente, de antemano condenadas a la ineficiencia.

En adelante, la regulación de los conflictos internacionales, dada la ineficacia de la Sociedad de las Naciones, quedó completamente abandonada a las negociaciones particulares de las potencias. Del curso que siguieron estas negociaciones había de depender exclusivamente la evolución de las relaciones internacionales en los años siguientes.

FUNCION Y ORGANIZACION DE LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES.

La organización de la Sociedad de las Naciones dependió naturalmente de aquellos fines que se proponían obtener con la creación de ese organismo internacional. Y de acuerdo con una ley general para todos los organismos, sean naturales o sociales, entre más varias sean sus funciones, más complejas habrán de ser.

Su fin primordial fue, indudablemente, prevenir la guerra. El deseo de sus creadores, en varias ocasiones expresado, fue el de -- evitar una nueva conflagración en lo futuro, pues aún estaba fresco el recuerdo de la lucha anterior. Ese sería su propósito primordial, tratando los demás problemas internacionales que pudiesen surgir, en una forma secundaria. De esta manera se iniciaba un nuevo experimento en el campo de las relaciones internacionales, interfiriendo por vez primera un organismo supranacional con la soberanía y autonomía nacionales. Y ésto sólo fue aceptado atendiendo a los fines de dicho organismo.

Se proponían evitar los conflictos armados por dos medios; el primero de ellos era el arbitraje; tomando en cuenta que se deseaba prevenir choques, era claro que se debían utilizar otros métodos -- que substituyeran el uso de las armas. La justicia debía tomar el lugar de la fuerza.

Se pensó que los principios de Derecho podrían ser aplicados -- en las situaciones conflictivas; que los derechos derivados de los tratados podrían ser aplicados como en cualquier contrato, que una parte considerable de las normas internacionales, al menos en teoría, eran reconocidas universalmente como principios morales superiores y podrían ser sujetos a tratamiento jurídico, y también que cada caso en particular depende de situaciones de hecho que necesariamente influirán en la resolución mediante el examen de las evidencias.

Las guerras se originan principalmente por divergencias e intereses nacionales económicos y políticos, las cuales pueden ser con-

ciliadas, ajustadas o suprimidas por un proceso conciliatorio o arbitral, pero no por una decisión judicial supranacional. Habiendo establecido un procedimiento arbitral y cuando los países en discordia aceptaban éste en lugar de la guerra, no parecía existir algún problema. Este surgía cuando uno de ellos prefería el combate, con la seguridad de obtener una victoria sobre su adversario y por tal no deseaba someter el caso a un arbitraje internacional; debería de ser compelido a hacerlo. Para ello se establecieron sanciones que debían ser aplicadas contra aquellos países que rechazaran dicho arbitraje. Estas eran de carácter económico y militar y deberían de funcionar no tanto como castigo propiamente, sino para evitar el rechazo mismo. El segundo medio para evitar futuros conflictos era el -- eliminar en sí las causas de los conflictos; se proponían no sólo -- el resolver las controversias surgidas, sino eliminar las causas de los problemas antes de que tomaran proporciones alarmantes. Para -- ello debería haber medios de consulta entre los miembros de la Sociedad para el intercambio de opiniones, para acordar una política común y para acrecentar, precisar y codificar las Normas del Derecho Internacional que eran inciertas e incompletas.

Obvio fue la falta de cooperación sincera por parte de las potencias en los incidentes posteriores a la creación de la Sociedad de las Naciones, como en el caso de Corfú, en la conquista de Manchuria por los japoneses y la invasión de Etiopía por los italianos en todos los cuales fue completamente ineficaz la acción de la Sociedad de las Naciones, conduciéndola a una pérdida completa de su autoridad en el ámbito internacional y al fracaso total como organismo conciliador.

Este sistema de pacificación había fallado por la retención -- del poder y de la fuerza por parte de los miembros, con base última en su política nacional y sus intereses individuales. Porque ningún estado estaba preparado, ni lo está, para cruzar el puente entre la independencia de acción implícita en la soberanía nacional y la seguridad colectiva, basada en la cooperación multinacional y en el sacrificio de intereses nacionales en aras de la comunidad internacional.

El sistema de la Sociedad de las Naciones había cesado de ser una realidad política. Sobrevivió como idea solamente, mientras la carrera armamentista se agudizaba cada vez más. Por tal la Sociedad de las Naciones nunca fue una seguridad para la convivencia internacional.

CAPITULO SEGUNDO

LA CARTA DE SAN FRANCISCO EN RELACION CON EL FUNCIONAMIENTO EJECUTIVO DE LOS PRINCIPALES-- ORGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.

Por razones de orden político, los redactores de la Carta de San Francisco fueron muy circunspectos al indicar el origen y filiación intelectual de la Carta con respecto al Pacto de la Sociedad de las Naciones. Esas razones de carácter político son fácilmente comprensibles: la Sociedad de las Naciones había tenido un fracaso tan absoluto, que su invocación se consideraba de poco tacto político. Además la Unión Soviética que era uno de los miembros predominantes en la nueva organización, había sido expulsada de la Sociedad, mientras que los Estados Unidos se habían negado a participar en ella; de ahí que no se mencionó en San Francisco, sino en muy pocas excepciones, el antecedente de Ginebra y esto sólo para señalar progresos o mejoras respecto a él. Sin embargo, la verdad es que la Carta de las Naciones Unidas, está estructurada beneficiando se de la experiencia acumulada por la Sociedad de las Naciones. Un cotejo demuestra que muchas disposiciones de la Carta han sido directamente inspiradas en el Pacto; que ciertas disposiciones son, por así decirlo, poco menos que codificaciones de la práctica de la liga y finalmente, que otras se redactaron tomando en cuenta los errores y defectos que se encontraron en la aplicación del sistema de Ginebra.

Quiere esto decir que la Carta de las Naciones Unidas no representa una ruptura con el pasado, sino una etapa, un nuevo jalón teórico de un desarrollo progresivo que, lamentablemente aún no alcanza la efectividad deseada.

La Carta de las Naciones Unidas representa, en comparación con el Pacto de la Sociedad de las Naciones, un avance en el sentido de la progresiva democratización, del creciente papel que en el gobierno de la comunidad internacional se confiere a los pequeños Estados. Aunque este avance se circunscribe a el aspecto teórico de la organización.

Por un lado, es cierto, se consolida la calidad de miembros -- permanentes de los grandes, reforzando por énde su posición; los pe queños y medianos Estados hacen una concesión destinada a reforzar el predominio de las grandes potencias. En efecto, mientras que en Ginebra todos tenían derecho al veto, puesto que existía un régimen de unanimidad, en el sistema de San Francisco los medianos y pequeños Estados renuncian a su derecho al veto, y por lo tanto, los únicos que quedan de ese derecho son los cinco grandes. Adquieren de esta forma, una posición predominante en el Consejo de Seguridad, -- que es el órgano al que se le confiere responsabilidad primaria para el mantenimiento de la paz.

Pero hay una limitación a ese mandato, que no se había obtenido en la Sociedad de las Naciones y es que los órganos gobernantes de la comunidad internacional han de proceder conforme a ciertos -- principios básicos; para que su acción tenga valor, debe desarrollarse de acuerdo a ciertas limitaciones constitucionales, que están establecidas en el Preámbulo de la Carta, así como en el Capítulo I.

Se confiere un mandato, pero sujeto a ciertos principios y res tricciones; no es un mandato ilimitado.

Pero, sobre todo, la conquista más importante de la Carta en -- el sentido de la democratización ha sido la vigorización de las facultades de la Asamblea General, en la cual están representados todos los estados miembros, en igualdad. Esta vigorización debiera de constituir uno de los desarrollos constitucionales mas importantes para la real aplicación de la Carta.

La forma como fue elaborada la Carta constituye una demostración de esa todavía limitada democratización en la organización de una sociedad internacional. Los cinco grandes se reunieron previamente a la Conferencia de San Francisco y acordaron las bases de la organización. Posteriormente se convocó a todos los Estados a participar en la Conferencia, y en ella, todas las propuestas fueron utilizadas como base de trabajo. Esto significa que solo podían ser --

modificadas si se reunían dos tercios de la votación total en favor de la alteración. De este modo, se necesitaba una mayoría de dos tercios para cambiar lo acordado por los cinco grandes, lo cual concedió, evidentemente, una ventaja inmensa a lo convenido por ellos.

Es natural que a su vez había que aprobar también por dos tercios de votos lo acordado por los cinco grandes, pero como muy a menudo no quedaba otra proposición ante la Conferencia, era necesario aprobar la iniciativa de los grandes o correr el riesgo de que no existiera organización internacional.

Fueron muchas y muy importantes las enmiendas presentadas por los pequeños Estados que obtuvieron mayoría, pero que, sin embargo, no están incorporadas en la Carta por no haber obtenido los dos tercios necesarios. Lo ideal, desde un punto de vista democrático, hubiera sido incorporar a la Carta aquello que deseaba la mayoría: -- ese no fue, sin embargo, el procedimiento que se siguió en San Francisco.

Esta introducción histórica, a grandes rasgos, antes de entrar a un estudio detenido del sistema establecido en la Carta y, sobre todo para una estimación más precisa de sus fracasos y deficiencias.

DELIMITACION DE COMPETENCIAS ENTRE ASAMBLEA Y CONSEJO.-

Si bien existe una duplicación de competencias entre Asamblea y Consejo en lo que respecta a la solución pacífica de las controversias, se han establecido dos limitaciones a las facultades de la Asamblea en beneficio del Consejo, destinadas a evitar que ocurra lo sucedido en la Sociedad de las Naciones, es decir, que se plantearan conflictos de jurisdicción entre los dos órganos en los momentos de crisis, que lleven a la paralización de toda acción, como ocurrió en la disputa chino-japonesa sobre Manchuria.

Para ello se han establecido dos limitaciones: una consignada en las tres últimas líneas del párrafo segundo del artículo once, - limitación que podríamos llamar de contenido, y otra, que podríamos llamar de oportunidad, en el párrafo primero del artículo doce.

La limitación de contenido radica en que "toda cuestión de esa naturaleza (es decir, que afecte el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales), con respecto a la cual se requiera acción, será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla". Es decir, cada vez que se requiera acción la Asamblea General tendrá que referir el asunto al Consejo de Seguridad.

Ahora bien, uno de los problemas mas debatidos es saber que se debe entender por acción. Se debe entender, ante todo, la acción de carácter obligatorio, la acción coercitiva a la que se refiere el capítulo VII de la Carta. Así por ejemplo, la Asamblea dictó ciertas bases de arreglo en la cuestión de Palestina, pero cuando llegó el momento de ejecutar y llevar a la práctica esta Recomendación, la Asamblea General refirió la cuestión al Consejo de Seguridad de conformidad a esta norma del artículo 11; el problema de la ejecución coercitiva obligatoria es privativo del Consejo. Aquí no hay duplicidad de competencia.

El párrafo tercero del artículo 11 está directamente relacionado con esto. Establece que "la Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de

poner en peligro la paz y la seguridad internacionales".

Se llega entonces a la otra limitación, la que se ha llamado de "oportunidad", establecida en el párrafo primero del Artículo 12: "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".

Esta disposición significa que cuando el Consejo de Seguridad se esté ocupando activamente de un conflicto que interese a la paz y seguridad internacionales, la Asamblea no puede recomendar sobre el.

Hay quienes han interpretado esta prohibición en sentido de que la Asamblea está solamente impedida de recomendar, pero que puede discutir; sin embargo, se ha sostenido, por otra parte, que de nada vale discutir si no se puede llegar a formular recomendaciones. En la práctica ha predominado la primera interpretación, mas ajusta da al texto.

La Carta creó un sistema de jurisdicción paralela y concurrente de los dos órganos, la Asamblea y el Consejo, en lo que respecta al arreglo pacífico de disputas. Pero a diferencia del sistema de la Sociedad de las Naciones, en que esa competencia dual no tenía solución, abriendo así la puerta a grandes conflictos internacionales de tipo jurisdiccional, en San Francisco se quiso dar un criterio para resolver los posibles conflictos de competencia. La fórmula propuesta por algunos países era colocar a ambos órganos en un mismo plano y decidir los conflictos de competencia haciendo uso del principio de prioridad: el órgano que hubiese conocido primero de un asunto seguiría siendo privativamente competente para emitir recomendaciones respecto a el otro. Esta fórmula concreta fué sometida por el Ecuador. Pero las grandes potencias, interesadas en reforzar el papel dominante Consejo de Seguridad, propugnaron por la competencia primaria del Consejo y en forma secundaria o supletoria al de la Asamblea. Pero esta inmensa prerrogativa tiene una limitación y contrapartida evidentes: La Asamblea tiene indudable compe--

tencia para ocuparse de cuestiones que afecten la paz y seguridad-- internacional mientras y hasta que no se ocupe de ellas el Consejo; le cabe recomendar acerca de dichas cuestiones mientras el Consejo-- no conozca de ellas y puede volver a hacerlo tan pronto como el Consejo haya dejado por cualquier razón de ejercer sus funciones en ese sentido.

¿ Como sabe la Asamblea General que asuntos está tratando el - Consejo de Seguridad ?. Para resolver este punto se ha dispuesto en la primera parte del párrafo segundo del Artículo 12 que "El Secretario General con el consentimiento del Consejo de Seguridad informará a la Asamblea General en cada período de sesiones sobre todo - asunto relativo al mantenimiento de la paz y la Seguridad Interna-- cionales que estuviera tratando el Consejo de Seguridad e informará asimismo a la Asamblea, o a los miembros de las Naciones Unidas si- la Asamblea no estuviera reunida, tan pronto como el Consejo cese - de tratar dichos asuntos". Y como la competencia de la Asamblea re- surge cuando el Consejo deja de conocer de un asunto, puede volver- a conocerlos y emitir recomendaciones sobre ellos.

La Asamblea General y el Consejo de Seguridad son dos órganos- que están constitucionalmente en la misma situación jerárquica, --- coordinados entre sí. De ningún modo cabe compararlos, como se ha - hecho, con un régimen parlamentario puesto que en los sistemas par- lamentarios el poder ejecutivo responde a la voluntad parlamenta--- ria.

El Consejo de Seguridad no es responsable ante la Asamblea Ge- neral ni ésta lo es ante el Consejo.

Esto resulta del artículo 15 de la Carta sobre la presentación ante la Asamblea de informes por parte del Consejo. La fórmula ori- ginaria establecía "que la Asamblea recibirá y considerará informes del Consejo de Seguridad y los aprobará o desaprobará". Esto signi- fica dar a la Asamblea una situación de preeminencia sobre el Consejo, preeminencia que las grandes potencias, como antes se dijo, no- estaban dispuestas a otorgar. Por ello, obtuvieron que esta fórmula se reconsiderara y se suprimiera la facultad de la Asamblea de apro- bar o no los informes del Consejo. De manera que la Asamblea consi-

dera los informes del Consejo, pero no se pronuncia expresamente so
bre ellos, en el sentido de aprobarlos o no. Puede sí, eso quedó --
aclarado, ocuparse de discutir e incluso recomendar sobre los temas
a que se refiere el informe, siempre que esas materias no se com---
prendan dentro de la limitación del artículo 12, es decir, siempre-
que el Consejo mismo no esté tratando el asunto. La Asamblea tiene-
en este sentido un papel que se puede llamar activo, y no meramente
pasivo, de órgano receptor de informes.

FACULTADES DE LA ASAMBLEA GENERAL EN LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES.

El artículo 14 de la Carta dice: "Salvo lo dispuesto en el Artículo 12, la Asamblea podrá recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situación, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea pueda perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre las naciones, incluso las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los propositos y principios de las Naciones Unidas".

Este artículo tiene una gran importancia en lo relativo a las facultades de la Asamblea porque en él se le concede la potestad de recomendar medidas para el arreglo pacífico de situaciones, facultad que ni siquiera se ha dado al Consejo por la Carta.

Para esta clase de situaciones, la Asamblea puede recomendar, según dispone este artículo, medidas substanciales para el arreglo de fondo de la cuestión. En cambio, el Consejo en estas situaciones que aún no han degenerado en conflictos, no tiene facultades para recomendar medidas de fondo para una conciliación.

Además, se amplía también en otro sentido la competencia de la Asamblea con respecto a la del Consejo. Este, según se ha de ver solamente puede ocuparse de situaciones o disputas que pongan en peligro la paz. Es una competencia limitada. En cambio, por éste artículo se otorga a la Asamblea jurisdicción para ocuparse de situaciones que "puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre Naciones". Es decir, situaciones no tan agudas como aquellas susceptibles de ocupar la atención del Consejo de Seguridad.

De esta forma, hay cierta clase de cuestiones como lo sería por ejemplo una situación de tensión diplomática entre Estados, que no caen en la esfera de competencia y el Consejo de Seguridad, porque no ponen en peligro la paz, pero si pueden caer en la órbita de la Asamblea dado que perjudican las relaciones amistosas entre naciones.

Finalmente, este artículo tiene una gran importancia porque en él está incluida, de un modo que podríamos llamar implícito, pero no

menos evidente, la facultad de revisión de tratados, o sea el cambio pacífico de situaciones internacionales y los problemas consecuentes a estos cambios.

EL CONSEJO DE SEGURIDAD.-

El artículo 23 de la Carta establece que "El Consejo de Seguridad se compondrá de once miembros de las Naciones Unidas. La República de China, Francia la Unión Soviética, el Reino Unido de la Gran Bretaña y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Asamblea elegirá otros seis -- miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo, 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, como también a una distribución geográfica equitativa".

"Los miembros no permanentes del Consejo serán elegidos por un período de dos años".

En este artículo se indican los criterios que ha de tener en cuenta la Asamblea para llevar a cabo la elección de miembros no permanentes del Consejo: En primer término, su contribución al mantenimiento de la paz y a los demás propósitos de la organización; y luego, en segundo término, una distribución geográfica equitativa. Este segundo criterio aparece como correctivo del primero.

En un principio, la exigencia de tomar en cuenta la contribución de los países al mantenimiento de la paz fué interpretada de un modo puramente formal; pero luego tal precepto se ha entendido en una forma mas amplia, que incluye no sólo la contribución material en fuerza o armamentos, sino también la contribución moral, es decir, la de aquellos pueblos que por su línea política han evidenciado un permanente respeto por los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

En lo que respecta al criterio de distribución geográfica equitativa, en San Francisco se llegó a "un acuerdo de caballeros" entre los cinco miembros permanentes respecto a la forma de aplicar este criterio. (1).

Según éste entendimiento estarían representadas en el Consejo - las cinco grandes regiones del mundo en la siguiente proporción: Dos países de América Latina, uno de Medio Oriente, uno de la Comunidad Británica de Naciones, Uno de Europa Occidental y otro de Europa Oriental. Es notorio que se omitió conceder representación a los países asiáticos.

PODERES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD.-

El precepto fundamental en materia de facultades del Consejo de Seguridad es el artículo 24 de la Carta, que establece en su párrafo primero "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 en nombre de ellos, al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad".

La responsabilidad del Consejo es primordial porque cuando éste entra a ocuparse de un asunto desplaza la competencia de los restantes órganos; sea la Asamblea, la Corte, etc. Es necesario pues, correlacionar este párrafo con el artículo 36 párrafo primero en donde se establece la facultad del Consejo de asumir jurisdicción en toda controversia en cualquier estado en que se encuentre. En la Sociedad de las Naciones no ocurría lo mismo, por ejemplo, en el importante caso de Corfú, el Consejo declinó jurisdicción porque la disputa se encontraba ante otro órgano, la Conferencia de Embajadores. No existe tal limitación para el Consejo de Seguridad; de acuerdo con la Carta, tiene competencia total, desplaza cualquier otro órgano.

Sobre la base del párrafo final del artículo 24 se ha sosteni-

do que los miembros del Consejo no son representantes del país que los nombra, sino que son los representantes de las Naciones Unidas en su conjunto. Polonia dijo una vez en el Consejo de Seguridad: - "Los miembros que tienen mandato de todas las Naciones Unidas...". (2). México, también se mostró de acuerdo con esta tesis y Australia fué más lejos todavía, cuando dijo: "Todo miembro, sea permanente o no, actúa con una capacidad de representación que se extiende de mas allá de la representación de su propio gobierno; está actuando por cuenta de todos los demás miembros de las Naciones Unidas. No solamente por su propia cuenta, sino por cuenta de todos los electores del Consejo. Representan no sólo a sus propios países, sino a los demás". (3). Esto mismo lo sostuvo Holanda: "Los miembros del Consejo no se sientan aquí como voceros de sus propios países solamente". (4); y Siria dijo: "Considero que todo representante de las Naciones Unidas tiene dos deberes: Uno representar a su gobierno y expresar las opiniones del mismo, y otro representar a los miembros de las Naciones Unidas y hablar por su cuenta". (5). Sin embargo, las grandes potencias no han aceptado literalmente este concepto de la doble representación. El Reino Unido en una ocasión mencionó: "Todos nos sentamos aquí teniendo una especie de responsabilidad hacia la totalidad de los miembros de las Naciones Unidas" (6). Esto es muy distinto de afirmar que se representa y actúa en representación de todos ellos. Estados Unidos expresó: "El Consejo de Seguridad no representa individualmente solo a los Estados que tienen representación ante el mismo, sino a todos los miembros de las Naciones Unidas". (7). Esto también es diferente; aquí es el Consejo de Seguridad el que representa a todos los miembros de las Naciones Unidas y no a sus miembros, individualmente considerados.

(1) Repertory of practice of United Nations Organs. Art. 23, P. 16.

(2) Journal del Consejo de Seguridad. P. 467.

(3) Journal del Consejo de Seguridad. P. 397.

(4) Versión taquigráfica de la CLXXXI Sesión. P. 37.

(5) Versión Taquigráfica de la CCCX Sesión. P. 22.

(6) Journal del Consejo de Seguridad. P. 638.

(7) Actas de la LIX Sesión. P. 176.

En realidad, todas estas afirmaciones no tienen mas que un valor retórico; los miembros del Consejo de Seguridad actúan como representantes políticos, pura y exclusivamente del Estado que los designa; están sujetos a instrucciones de ese gobierno; son reemplazados por su voluntad exclusiva, de modo que no representan sino "supolítica".

Por otra parte, el artículo 25 aclara, al disponer: "Los miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta". Es decir, para que las decisiones del Consejo sean obligatorias, es necesario que hayan sido tomadas de acuerdo con la Carta. Esta frase se aplica tanto a la obligación teórica de los miembros de las Naciones Unidas de cumplir sus decisiones, como en la forma en que ha de ejercer su acción el Consejo. Solamente están comprometidos los miembros a obedecer aquellas decisiones que hayan sido adoptadas -- conforme a la Carta y solamente están obligados a ejecutarlas conforme a la Carta.

Este artículo 25, que es una disposición de una importancia -- excepcional, constituye una consecuencia, un corolario del párrafo primero del artículo 24. Si el Consejo actúa por cuenta y representación de los miembros, es lógico que éstos acepten y se comprometan a ejecutar las decisiones de un órgano que actúa por su cuenta. Así como cada individuo queda obligado en la esfera interna por los actos de su mandatario que se han ajustado al mandato.

Esta facultad no habfa sido establecida en el Pacto de las Sociedades de las Naciones, en donde cada miembro quedaba libre para dar ejecución o no a las resoluciones del Consejo. En las Naciones Unidas, las decisiones del Consejo de Seguridad tienen carácter --- obligatorio. Es una modificación muy importante en el sistema de gobierno de la organización internacional. Puede decirse que este es otro de los artículos fundamentales de la Carta, pues dá al Consejo un poder gubernamental como no habfa tenido hasta entonces ningún otro órgano internacional.

ORGANIZACION DEL CONSEJO.-

El artículo 28 de la Carta establece el régimen de funcionamiento y de sesiones del Consejo. En el que se prevee que el Consejo "Será organizado de forma que pueda funcionar continuamente". Esto constituye, según se señaló anteriormente, una disposición tendiente a lograr que el Consejo pueda reaccionar rápida e inmediatamente frente a una emergencia política, una agresión súbita e inesperada; es un progreso respecto al régimen de la Sociedad de las Naciones donde el Consejo no estaba continuamente en funciones.

Según sus reglas, el Consejo de Seguridad no puede dejar de reunirse durante un intervalo mayor de 14 días salvo mediando conformidad de todos sus miembros.

Los órganos subsidiarios que ha creado el Consejo pueden clasificarse en tres grupos:

a).- Comisiones permanentes que se reúnen en la sede de la organización para tratar ciertos asuntos que se presentan en forma reiterada, tales como el Comité de expertos que se ocupa de las reglas de procedimiento y otras cuestiones jurídicas.

b).- Comisiones que se ocupan de cuestiones y problemas del arreglo pacífico de controversias en el propio lugar de los hechos.

c).- Comités y Subcomités de redacción y otros cuerpos "ad hoc" que generalmente se integran con algunos miembros y funcionan en la sede de la organización.

El Consejo de Seguridad es presidido en forma rotativa, por todos sus miembros sucediéndose en el cargo sus representantes de los países miembros, un mes cada uno, en el orden alfabético inglés de los nombres de los respectivos países.

REGIMEN DE VOTACION. EL VETO.

El veto es un vocablo que el Derecho Internacional ha tomado - prestado del Derecho Constitucional dándole una connotación diferente.

El veto ejecutivo absoluto en el Derecho Constitucional consiste en una manifestación de voluntad que el Monarca o el Jefe del Poder Ejecutivo opone a una decisión orgánica adoptada por el Cuerpo Legislativo y que impide que esa decisión llegue a ejecutarse.

En cambio, el veto en las instituciones internacionales no constituye la expresión de una voluntad contraria respecto a una decisión ya tomada y que se oponga a su ejecución: consiste en un voto negativo, emitido dentro del cuerpo mismo donde ha de adoptarse la resolución, que surte un efecto inhibitorio e impide que nazca una decisión orgánica válida.

Se suele afirmar que el origen histórico del derecho de veto radica en el criterio de la unanimidad requerida en las conferencias internacionales sobre la base del principio de igualdad de los Estados.

Sin embargo, el veto puede existir sin que haya existencia alguna de unanimidad: basta que para la validez de una resolución sea necesaria la conformidad de un solo Estado para que este posea un derecho de veto.

Y a su vez, la unanimidad puede existir sin el veto. Tal es lo que ocurre, por ejemplo, en el Sistema Panamericano, que se ha desarrollado bajo el signo de la unanimidad, sin que exista el derecho de veto.

En cambio, en la Carta de las Naciones Unidas, es el Consejo quien determina con carácter generalmente obligatorio si se ha configurado un acto de agresión y en que forma ha de reprimirse. Para todo ello se requiere una decisión del Consejo, la cual, por el artículo 25 de la Carta tiene efecto obligatorio para todos los miembros.

Estas son facultades de las que no existía precedente. Hay aquí -- por vez primera un apartamiento del principio de cooperación voluntaria característico del régimen de mantenimiento de la seguridad y se introduce un elemento genuinamente gubernamental, como es el poder de imponer determinada conducta a todos los Estados miembros. En San Francisco, los medianos y pequeños Estados se mostraron dispuestos a aceptar este mínimo de gobierno dentro de la comunidad internacional; pero los cinco grandes no quisieron correr el riesgo de verse obligados por una decisión del Consejo en la que no estuvieran de acuerdo; aparece entonces como la condición política "sine qua non" de la Carta el derecho de veto. No ya meramente la prerrogativa de permanecer al margen de la ejecución de una decisión con la cual no se está de acuerdo, sino la de impedir que esa decisión se adopte.

El veto se funda, pues, en la firme exigencia de los grandes Estados de disponer de un instrumento legal que les permita defenderse unos de otros y protegerse todos y cada uno contra la mayoría del Consejo impidiendo que se pueda ejercer una acción coercitiva eficaz por los otros miembros bajo la autoridad de las Naciones Unidas.

Ese fué el verdadero motivo determinante del derecho de veto; la razón oficialmente invocada, que era la de no verse obligados a participar en una acción coercitiva en la que no estuvieran de acuerdo, se hubieran subsanado con fórmulas tales como la del Tratado de Río de Janeiro.

LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA.-

Se dice que la justicia internacional, por oposición al arbitraje, es aquella institución en la cual las controversias entre Estados son resueltas por personas no designadas por las partes, en tanto que el arbitraje es la forma de solución de diferencias entre Estados por personas nombradas por los propios Estados en litigio.

El organo arbitral es un cuerpo "ad hoc", creado especialmen-

te para resolver un litigio; una jurisdicción efímera y de circunstancias que generalmente nace con un litigio o serie de litigios y termina con ellos. En cambio, el órgano judicial es un cuerpo estable, institucionalizado, preexistente a la controversia, y que le sobrevive y que es por ello, capaz de desarrollar una jurisprudencia continuada. La propia Corte Internacional de Justicia se ha descrito así misma en los siguientes términos. "... no es un tribunal arbitral constituido por el acuerdo especial de las partes con vistas a resolver una diferencia particular, sino una institución preestablecida por un instrumento internacional que define su jurisdicción y regula su funcionamiento". (1).

En esto radica justamente la superioridad del órgano judicial sobre el arbitral: la posibilidad de elaborar una jurisprudencia -- que en sí misma configura un desarrollo del Derecho Internacional; -- de contribuir a ese desarrollo; no solo mediante la solución concreta de cada litigio, sino también, mediante la formación lenta y progresiva de tendencias jurisprudenciales.

Esta elaboración de una definida orientación jurisprudencial -- ha sido la razón de ser de la Corte, ya que la existencia de un órgano capaz de crear y mantener una jurisprudencia firme y constante proporciona seriedad y seguridad jurídica, de gran importancia -- en un orden jurídico como lo es el internacional, tan fragmentario, tan lleno de vacíos. Sólo así es posible anticipar soluciones a diversos problemas y ejercer esa misión del Jurista que consiste, en definitiva, en pronosticar la forma en que ha de decidir el Juez.

El artículo 92 de la Carta preceptúa que "La Corte Internacional de Justicia será el órgano judicial principal de las Naciones Unidas". Este calificativo principal tiene un significado restrictivo: quiere decir que no es el único órgano de ese carácter. El artículo 95 aclara que "nada impedirá a los miembros de las Naciones Unidas encomendar la solución de sus problemas a otros tribunales, -- en virtud de acuerdos ya existentes o que puedan concertarse en el futuro".

(1) International Court of Justice, Reports, 1953, P. 119.

JURISDICCION DE LA CORTE.-

La Corte Internacional de Justicia tiene una jurisdicción eminentemente facultativa, distinta por completo a la de los órganos judiciales internos. Estos son competentes para entender y decidir los asuntos que una parte les someta, independientemente de la conformidad o asentimiento de la otra.

La cosa juzgada alcanza, no solamente a las partes, sino también a los terceros que hayan intervenido en la litis con arreglo a los artículos 53 y 62 del Estatuto. Lo relativo al cumplimiento y ejecución de los fallos de la Corte está regido, no por el Estatuto de la misma, sino por la Carta. El artículo 94, párrafo primero establece que "cada miembro de las Naciones Unidas se compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte".

En cuanto al Estado no miembro que sea parte en un litigio, debe contraer esta misma obligación.

"Si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la decisión del fallo". (artículo 94, Párrafo Segundo de la Carta).

Cabe señalar que en tanto el párrafo primero del artículo mencionado habla de miembros de las Naciones Unidas, aquí se hace referencia a todo Estado que sea parte en un litigio ante la Corte. En tal sentido, este artículo es un ejemplo de una estipulación de la carta que confiere derechos a terceros Estados no miembros, en cuanto autoriza a la parte victoriosa a recurrir al Consejo de Seguridad.

Por otro lado, la Carta en su artículo 96 así como el Estatuto en su artículo 65 y siguientes, regulan una competencia especial, que posee la Corte Internacional de Justicia de emitir opiniones --

constructivas sobre cualquier cuestión jurídica a petición de los-- organos de las Naciones Unidas. Si bien estos dictámenes no surten-- efectos de "cosa juzgada", ni prejuzgan la solución de cuestiones - contenciosas que puedan plantearse, la Corte misma considera que -- contribuye, en el mismo plano que sus fallos, a integrar su juris-- prudencia. En sus pronunciamientos posteriores, cuando la Corte se-- refiere a su previa jurisprudencia, involucra por igual, los fallos y las opiniones consultivas.

Esto explica la autoridad de las opiniones consultivas en cuan-- to constituyen la expresión considerada de lo que los Jueces de la-- Corte entienden es el derecho sobre un caso concreto.

SECRETARIA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS.-

Kelsen sostiene que "... el órgano designado por el término -- "Secretaría" es el Secretario General". (1). Sin embargo la Corte - Internacional de Justicia ha dicho, en su opinión consultiva sobre-- el efecto de los fallos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, que la Secretaría, "que es uno de los organos principales - de las Naciones Unidas, comprende al Secretario General y al perso-- nal". (2).

Ese personal de la Secretaría, que integra, bajo la autoridad-- del Secretario General, este organo principal de las Naciones Uni-- das, ha sido estructurado de acuerdo con un principio de división - funcional y no orgánica. No se han creado organizaciones especifi-- cas dentro de la Secretaría con el cometido de atender en forma --- exclusiva cada una a determinado organo de las Naciones Unidas, si-- no que las actividades se han dividido según su contenido intrínse-- co, asignando a cada uno de los respectivos departamentos especiali-- zados en que se divide la Secretaría, la responsabilidad de atender a mas de un organo de la institución.

El artículo 97 de la Carta dice que el Secretario General "se-- rá nombrado por la Asamblea a recomendación del Consejo de Seguri-- dad". Se utilizó deliberadamente la palabra nombramiento y no elec--

ción, para dar una idea más apropiada de la naturaleza administrativa de este cargo. La recomendación que haga el Consejo, deberá ser positiva, en favor de una persona determinada.

FUNCIONES Y FACULTADES.-

El Secretario General es, como dice el artículo 97 de la Carta "el mas alto funcionario administrativo de la Organización", pero como veremos, es mucho mas que eso y además con el tiempo, su figura ha ido destacandose por sobre los demás organos ejecutivos.

Agrega la Carta que, "actuará como tal en todas las sesiones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria". (art.98). Añade este mismo artículo que el Secretario General "desempeñará -- las demás funciones que le encomienden dichos órganos". Es conforme a esta cláusula de competencia genérica que bajo la autoridad y responsabilidad del Secretario General, los demás funcionarios de la Secretaría desempeñan la variada gama de actividades que le son encomendadas: desde investigar cuestiones o problemas de hecho y realizar estudios técnicos o científicos, elaborar proyectos o convenios, a organizar una fuerza armada como la que las Naciones Unidas enviaron a Egipto.

También se ha encomendado expresamente en la Carta al Secretario General "rendir a la Asamblea General un informe anual sobre -- las actividades de la organización", (art.98), en el cual este funcionario reseña la obra de la institución y formula un juicio o --- apreciación crítica sobre la situación política general en el mundo.

(1) Kelsen Hans. "The Law of the United Nations." p 136.

(2) "Effect of Awards of Compensation made by the U.N. Administrative Tribunal". Advisory Opinion of July 13, 1954, reporte de la Corte Internacional de Justicia. pp. 54-57.

Según el artículo 99 de la Carta "El Secretario General puede-- llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto-- que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz-- y la seguridad internacionales".

Se estimó que el Secretario General, como funcionario Internac-- cional que ha de tener a la vista, ante todo, los principios de la-- organización, se encuentre en una condición especial, única, para -- actuar con imparcialidad movido exclusivamente por los intereses de-- la comunidad internacional, que no son siempre debidamente recorda-- das por cada Estado. Y se le confirió este poder de iniciativa exclu-- sivamente ante el Consejo de Seguridad y no ante la Asamblea por que se temió que se le pondría en una "disyuntiva difícil al obligarlo a optar en cada caso entre uno u otro organo". (1)

Como se comprende esta facultad discrecional tan delicada y gra-- ve ha de ser excepcionalísima, como cuando fué utilizada en el asun-- to de Corea que fue llevada originariamente a la atención del Conse-- jo por el señor Lie. (2). Ha observado con acierto el tratadista --- Schwebel que la concesión de esta facultad significa que aunque el-- Secretario debe ser imparcial, no puede ser neutral. La neutralidad-- implica abstención política y aquí se le faculta para ejercer una -- acción política. Llamar la atención del Consejo sobre un asunto que-- amenaza la paz, no puede ser una actitud neutral. (3).

Esta facultad del artículo 99 es importante, no sólo en sí mis-- ma, sino también en cuanto implica la atribución de funciones políti-- cas al Secretario General, de un modo genérico y tácito. Así por ejem-- plo, de este precepto se deduce en forma clara, que el Secretario Ge-- neral tiene derecho a disponer y llevar al cabo las encuestas e in-- vestigaciones que estime necesarias a fin de determinar si ha de --- ejercer o no esta facultad de denuncia.

(3) Schwebel, "The Origins and Development of art. 99 of the Charter" British Yearbook of International Law. 1951, p. 381.

(4) Official Records, 1st. Year, 2nd Series, No. 16, p.404.

Esto ha sido reconocido expresamente por el Consejo de Seguridad, al tratarse una propuesta estadounidense que encomendaba al Secretario General realizar determinadas investigaciones en Grecia. Antes de votarse esta moción, y previendo que esta sería vetada, dijo el Secretario General: "En caso de que esta propuesta no sea --- aceptada, espero que el Consejo comprenda que el Secretario General debe reservarse el derecho de hacer las encuestas e investigaciones que estime necesarias a fin de determinar si debe o no traer este asunto a la consideración del Consejo, conforme a las disposiciones de la Carta". (4).

Esto fue aceptado por el Presidente que era el Delegado Soviético. De esta manera quedó proclamado y reconocido el poder implícito y autónomo que tiene el Secretario General para llevar a cabo tales investigaciones, incluso en el caso de que el Consejo resolviese no encomendarle esa tarea, y es lógico que así sea, por cuanto no puede pretenderse que el Secretario ejercite la prerrogativa que le otorga el artículo 99 sin poseer antes una información amplia y exhaustiva que le merezca confianza.

Otro efecto del artículo 99 es que, aún cuando no sea formalmente invocado, puede servir de impulso para que los Estados lleven al Consejo las situaciones de la naturaleza descrita en dicho precepto. Por último esta disposición de la Carta ha ejercido una influencia decisiva en el reconocimiento de otras facultades políticas del Secretario General. Si se le ha dado esta función capital, es evidente entonces que habrá de tener, con mayor razón, otras funciones políticas de menor importancia, como lo son opinar sobre los problemas que dividen a los miembros. Así, las reglas de procedimiento de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad le facultan para hacer declaraciones o manifestaciones sobre los problemas que se están tratando, por propia voluntad y sin necesidad de ser invitado. Según esas mismas reglas de procedimiento el Secretario puede actuar como miembro informante, e incluso como mediador en controversias entre Estados. Es notorio que en varias controversias de la más alta importancia política el Secretario General ha actuado como mediador y esa tendencia se ha intensificado en los últimos tiempos, dándole al Secretario General gran preponderancia en la --

intervención de los conflictos internacionales.

Tanto las reglas de procedimiento de la Asamblea, como de los Consejos Económico y Social y de Administración Fiduciaria, le conceden expresamente la facultad de proponer puntos para el orden del día (5), y en la práctica se le ha reconocido la facultad de formular proposiciones y de presentar enmiendas. (6).

Sin perjuicio de estas funciones políticas, el Secretario General tiene funciones representativas de la organización, como por ejemplo, la formulación de reclamaciones por daños experimentados por ésta, el cobro de deudas, la celebración de acuerdos y contratos, incluso de carácter internacional, como convenios sobre inmunidades con los Estados miembros donde se va a reunir algún órgano de las Naciones Unidas.

(5) Repertory of Practice of U.N. Organs, Vol. V, p. 158.

(6) Repertory of Practice of U.N. Organs, Vol. V, pp. 125-161.

CAPITULO TERCERO

NATURALEZA JURIDICA DE LAS DECISIONES EJECUTIVAS DE LAS NACIONES UNIDAS.

Las resoluciones de los Organismos Internacionales son la manifestación formal de su opinión, expresión final de su parecer. Asimismo, son el vehículo normal para realizar su finalidad y representan la culminación de su proceso deliberante y decisorio. Sin embargo este concepto es demasiado basto; el vocablo "resolución" implica por igual una orden, una simple invitación o una variedad de formas intermedias. Puede versar sobre asuntos políticos o simplemente técnicos. Puede expresar normas de Derecho Internacional o ser simplemente un acto administrativo. Puede estar dirigida a otros órganos del mismo sistema, a otro organismo internacional, a todos o a algún Estado en particular.

Por lo tanto, sólo atenderemos a aquellas decisiones que son algo más que una invitación emitida por el órgano facultado por la Carta y que implica para su destinatario la obligación de realizar la conducta señalada o solicitada.

Según Malintoppi, la recomendación "...es la manifestación de un deseo dirigido a solicitar de su destinatario la realización de un comportamiento determinado. A diferencia de otras manifestaciones de deseo, susceptibles de externarse en la esfera internacional la decisión ejecutiva es la manifestación de un deseo jurídicamente relevante, por que ha sido tomado en consideración por una norma jurídica". (1)

Debido a la estructura embrionaria del orden internacional basado en la igualdad soberana de los Estados y a la necesidad de requerir siempre y en cada caso de la colaboración voluntaria de los miembros para el cumplimiento de las obligaciones internacionales, es natural que la forma normal de expresión, que el instrumento usual, típico, de la sociedad internacional, sea la recomendación.

Generalmente se reconoce que las recomendaciones ordinarias carecen de sanción en sentido jurídico. Su valor o fuerza es mayormente político o moral. La distinción, sin embargo, no es clara. En teoría puede distinguirse entre sanción en sentido técnico, dirigida al cumplimiento de verdaderas obligaciones jurídicas preexistentes y -- una presión encaminada a la realización de una conducta no obligatoria pero estimada deseable y recomendada como tal por un organismo -- internacional. Pero sucede que los medios de presión que emplean los organismos internacionales para lograr la ejecución de una recomendación típicamente política, no obligatoria, son los mismos que usan -- con el carácter de sanción para imponer el cumplimiento de obligaciones jurídicas. En la práctica, es difícil apreciar la línea divisoria. (2)

Es importante hacer notar que las medidas coercitivas de las naciones miembros de las Naciones Unidas no tienen un carácter punitivo. No son sanciones jurídicas; ésto es, no son el acompañamiento -- obligado a toda reacción ejecutiva contra la violación de la Carta -- por un Estado miembro. Sin embargo, idénticas medidas coercitivas -- pueden constitucionalmente ponerse al servicio del objetivo político primordial de la organización, el mantenimiento de la paz, aún cuando ello no entrañe un "castigo" contra la actitud antijurídica de un miembro. Tanto las decisiones ejecutivas como las recomendaciones, a menudo llevan su propia "sanción" solamente en la fuerza del lenguaje que emplean; el objetivo que persiguen las Naciones Unidas al -- adoptarlo, al reiterar resoluciones anteriores o al ejercer presión -- política sobre un miembro, es fundamentalmente el mismo que buscan -- al sancionar a otro, ésto es, movilizar la opinión pública con el -- fin de lograr cierta conducta.

(1) A. Malintoppi. "Le Raccomendazioni Internazionali". Milán, 1958, - p. 371.

(2) Castañeda Jorge. "Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas". El Colegio de México, México, D.F.

Las medidas colectivas establecidas por la Carta, son de dos tipos: las que no implican el uso de fuerza armada, enumeradas en el artículo 41 y las que requieren el empleo de una fuerza armada que tratan los artículos 42 y siguientes. Ambas son obligatorias, según resulta del artículo 39 en relación con el 25.

El más claro e importante de los casos en los cuales las Naciones Unidas adoptan resoluciones obligatorias, es el de las decisiones que adopta el Consejo de Seguridad conforme al artículo 25 de la Carta. Los miembros convinieron en "aceptar" y cumplir estas decisiones. Su obligatoriedad es patente porque deriva directamente de la Carta; son especialmente importantes porque representan la instancia suprema de la autoridad constitucional, el eje en torno al cual gira la mecánica de la seguridad colectiva.

Un punto que requiere ser examinado es el del efecto jurídico de las recomendaciones que el Consejo de Seguridad adopta por virtud de lo dispuesto en los artículos 36, 37 y 38 del Capítulo VI eran obligatorias; la Gran Bretaña sostenía que el artículo 25 de la Carta que otorga efecto obligatorio a las decisiones del Consejo de Seguridad, no distingue entre las que tienen forma de "decisiones" y las que asumen forma de "recomendaciones". (3) Sin embargo declaraciones posteriores hechas por el propio Consejo de Seguridad confirmaron la interpretación de que estas recomendaciones no son susceptibles de coerción. La Carta no faculta al Consejo de Seguridad a dar ejecución a un arreglo político conforme a una recomendación del Consejo de Seguridad mismo. Por lo tanto, las decisiones con respecto al arreglo pacífico de controversias conforme al Capítulo VI de la Carta, no son de carácter compulsorio. Si así se considerasen, se llegaría a la conclusión de que si un Estado no cumple ciertas recomendaciones deben de aplicársele otras medidas. Surge entonces la cuestión: ¿que medidas?; obviamente medidas coercitivas. Pero en ese caso, todo el capítulo VI de la Carta sobre el arreglo pacífico de controversias pierde su significación y sentido.

(3) Documents of United Nations. Conference of International Organization. Vol. 12, p. 168.

Todo lo que quedaría en la misma sería entonces el Capítulo -- VII de la Carta, que faculta a tomar medidas compulsorias. A tan -- absurda conclusión es a lo que lleva este concepto.

Desde un punto de vista jurídico, las recomendaciones del Consejo de Seguridad conforme al Capítulo Vi no tienen efecto obligatorio en el sentido de que no son susceptibles de ejecución coercitiva. Sin embargo debemos considerar que el Consejo siempre puede, -- dentro de la amplia latitud de facultades que le concede la Carta, -- considerar que el incumplimiento o violación de una de sus recomendaciones, constituye una amenaza para la paz, y en tal caso, recurrir a medidas coercitivas contra el Estado que se niega a cumplir.

Según el artículo 39, una vez que el Consejo de Seguridad ha -- adoptado la determinación de que existe amenaza o ruptura de la paz o agresión, puede hacer dos cosas: formular recomendaciones o decidir con el artículo 39, que medidas serán tomadas de conformidad -- con los artículos 41 y 42.

Una vez ejercida la función sancionadora y detenida y reprimida la agresión, el arreglo de fondo de la disputa, la solución política de la controversia, por constituir una medida de arreglo pacífico, tiene que estar sometida al Derecho Internacional. La discrecionalidad o ajuricidad de la acción policial y sancionadora del Consejo de Seguridad termina junto con la paralización de la agresión o quebrantamiento de la paz.

En cuanto a la Asamblea, no puede fundar su acción en el artículo 40 de la Carta. Sus resoluciones de cese de fuego o de retiro de tropas no son sino recomendaciones no obligatorias, fundadas en el artículo 10 de la Carta.

RECOMENDACIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL.-

Para determinar el efecto jurídico de las resoluciones de la -- Asamblea es necesario hacer una diferenciación entre las recomendaciones de eficiencia interna y recomendaciones de eficiencia externa. Las primeras serían aquellas que versasen sobre asuntos mera--

mente administrativos, financieros o presupuestales y por lo mismo, carentes de interes para este estudio. En cambio, las resoluciones de eficacia externa son aquellas dirigidas a los Estados, miembros o no miembros, o a otras organizaciones internacionales e incluso a otros organos de la Organización, Estas, en principio no tienen carácter obligatorio; son meras recomendaciones. Pero dada la preponderancia y el prestigio que sobre el Consejo ha tomado la Asamblea, hay que estudiarlas, superficialmente al menos.

Con las recomendaciones externas dirigidas a los Estados u Organismos internacionales Autónomos, cabe la posibilidad de que los-destinatarios se pongan de acuerdo de antemano para conferir carácter jurídicamente obligatorio a tales recomendaciones. Así por ejemplo, en el Tratado de paz con Italia se estipuló que si los grandes no convenían sobre el destino de las posesiones territoriales de Italia en el Africa, dentro del primer año transcurrido, el asunto sería referido a la Asamblea General para que ésta efectuase una recomendación y las cuatro potencias convinieran en aceptar y tomar todas las medidas necesarias para darle efecto. Las recomendaciones adoptadas por la Asamblea sobre este problema de las colonias italianas fueron tan efectivas como si hubieran sido leyes dictadas por una legislatura internacional. Pero este efecto no derivó de la Carta sino de los instrumentos que contiene el acuerdo especial. La prueba es que tales consecuencias no se hubieran dado si en el anexo del tratado de paz hubiese sido derogado por las partes mismas con anterioridad.

Pero fuera de estos casos de excepción, se debe analizar cuales es el efecto jurídico de las recomendaciones de la Asamblea. Cabe analizar ante todo, cual ha sido la actitud del Consejo a la recomendación de la Asamblea. Cuando se discutió el problema del efecto a dar por el Consejo a la recomendación de la Asamblea sobre el problema de la integración Palestina, el delegado de los Estados Unidos, hablando como Presidente del Consejo de Seguridad, dijo lo siguiente: "Parece resultar de la discusión que la opinión unánime del Consejo es que debemos aceptar la resolución que nos ha enviado la Asamblea General. En mi opinión, el Consejo no tiene obligacion-

jurídica de aceptar esa resolución. Sin embargo, la cortesía que debe uno de los principales órganos de las Naciones Unidas al otro órgano principal, en el cual están representados todos los miembros parecería hacer imperativo que el Consejo acepte las resoluciones de la Asamblea, a menos que tenga razones importantes y fundamentales para negarse a aceptar una resolución dirigida por la Asamblea al Consejo". (4).

Ahora bien, como quedó aclarado en este caso, las resoluciones de la Asamblea no son obligatorias y su incumplimiento por lo tanto, no es ilegal. Es ilegal, en cambio, alzarse contra las resoluciones de la Asamblea por medio de la fuerza, porque entonces se incurre en la prohibición del artículo segundo, párrafo cuarto de la Carta, como lo es el empleo de la fuerza para dirimir conflictos. No es obligatorio ejecutar la recomendación dictada, pero sí es ilícito rebelarse por la fuerza contra ella. En el caso de las recomendaciones dirigidas a los Estados, en el sentido de aplicar sanciones coercitivas contra un agresor, releva a todos los miembros del deber establecido por el mencionado artículo segundo de abstenerse de recurrir al empleo de la fuerza contra otro Estado. Si bien esa recomendación no origina el deber jurídico de adoptar medidas colectivas, permite o legitima el empleo de las mismas; -- por otra parte, estas recomendaciones, a pesar de su carácter de tales, surten efectos jurídicos de importancia, en cuanto legitiman ciertas medidas, como el bloqueo económico, que pudieran aparecer como violadoras de tratados preexistentes. Igualmente, las recomendaciones de la Asamblea aconsejando el empleo de "medidas colectivas eficaces" contra la agresión, conforme a la resolución -- "Acción Unida para la Paz" se benefician de lo dispuesto en el artículo segundo, párrafo 5 de la Carta, en el sentido de que los miembros están obligados a abstenerse de "dar ayuda a Estado alguno en contra del cual estuviera ejerciendo una acción preventiva o coercitiva la organización".

Si bien el incumplimiento de las resoluciones de la Asamblea-- General no significa violación de un deber jurídico, evidentemente puede ser objeto y ha sido objeto de discusión y de crítica en el seno mismo de la organización, concretamente, en la Asamblea General.

La Asamblea puede ocuparse de la suerte que han corrido sus recomendaciones, puede censurar a los Estados o a los órganos que no han dado cumplimiento a las mismas. Esto les da una fuerza moral in cuestionable. Por ello se dice que la Asamblea General constituye - el órgano de la opinión pública mundial, por lo que sus decisiones - tienen valor más persuasivo que vinculatorio; posee lo que se ha -- llamado el poder de denunciar, de exponer las violaciones a la Carta o a sus propias resoluciones, ante la opinión pública internacio-
nal.

La Asamblea debe interesarse, como se ha dicho ya, en verifi-- car la suerte que corren sus resoluciones y comprobar si son ejecu-
tadas. Esta facultad resulta de un modo implícito de lo dispuesto - en el artículo 64, párrafo primero, según el cual el Consejo Econó-
mico y Social podrá hacer arreglos con los miembros de las Naciones Unidas para obtener informes respecto a las medidas tomadas para ha-
cer efectivas las recomendaciones que haga la Asamblea General. Si-
bien no se ha facultado expresamente a la Asamblea para obtener in-
formes sobre el cumplimiento y ejecución de sus propias recomenda-
ciones, si se ha facultado en cambio al Consejo Económico y Social.
Con mayor razón entonces, la Asamblea tendrá esta misma potestad, -
no sólo en sus decisiones de carácter económico, sino en toda mate-
ria, incluso en los asuntos de orden político. La Asamblea ha ejer-
cido esta facultad y ha delegado en diversas comisiones, la tarea -
de solicitar informes sobre el cumplimiento y discutir la ejecución
-de lagunas de sus recomendaciones.

Igualmente, la Asamblea ha creado órganos subsidiarios para vi
gilar o inspeccionar la aplicación de las medidas recomendadas en -
el caso de la integración palestina, en Grecia, en Corea, etc. La -
comisión de los Blacanes tenía como por comisión inspeccionar el de
sarme de los guerrilleros combatientes; la de Corea, vigilar y veri

ficar la retirada de las fuerzas. Es innegable el derecho que implícitamente tiene la Asamblea para supervisar la ejecución que se dé a sus resoluciones, no sólo mediante la petición de informes a quienes deben cumplirlas, sino mediante la creación de órganos subsidiarios con tales facultades. La Asamblea no puede fundar su acción en el artículo 40 de la Carta; sus resoluciones de cese de fuego o de retiro de fuerzas armadas, no son sino recomendaciones no obligatorias, fundadas en el artículo 10 de la Carta.

Fuera de este tipo especial de recomendaciones y de estos efectos jurídicos indirectos, ¿cual es en general el efecto jurídico de las recomendaciones de la Asamblea? Estos efectos no son precisamente de orden jurídico, en el sentido técnico del término, sino mas bien de orden moral o político. Ello no significa, sin embargo, que tal recomendación esté desprovista de significación o de importancia real y que el Estado pueda simplemente no tenerla en cuenta. Tiene el deber de examinar de buena fe una recomendación adoptada por la Asamblea sobre la actitud que ha decidido tomar respecto del asunto referido en la recomendación. Pero no podría considerarse que un deber de esta naturaleza, por real y serio que sea, implique una verdadera obligación jurídica de conformarse a la recomendación.

EJECUCION DE MEDIDAS COERCITIVAS.-

¿Cual es la naturaleza del acto por el cual el Consejo de Seguridad toma una medida sancionadora fundada en los artículos 41, 42 y 45? Es una decisión. De acuerdo con el artículo 39, el Consejo de Seguridad "decidirá que medidas se tomarán de acuerdo con los artículos 41 y 42. Según el artículo 41, el Consejo puede "decidir" que medidas que no involucren el empleo de la fuerza armada pueden ser aplicadas para que sus decisiones sean ejecutadas. El artículo 42 dice que solo el Consejo puede emplear tales medidas de fuerza por aire, mar o tierra, según sea necesario, etc., Sin autorizar expresamente al Consejo de Seguridad para tomar una decisión. Sin embargo el artículo 44 dice: "Cuando el Consejo de Seguridad haya decidido hacer uso de la fuerza, antes de requerir a un miembro que no esté representado en él a que provea fuerzas arma--

das,...etc".; y el artículo 48 en referencia al uso de las acciones que empleen fuerza armada, habla de la acción que se requiere para llevar al cabo las decisiones del Consejo de Seguridad y estipula: "Dichas decisiones se llevarán a cabo, etc." Son estas decisiones - las que el artículo 27, párrafo tercero menciona.

Después de haber tomado una decisión que emplee medidas compulsorias el Consejo de Seguridad "determina" que miembros de las Naciones Unidas se requieren para que la acción se lleve a cabo. El artículo 48 estipula: "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 alguno de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad. Dichas decisiones serán llevadas al cabo por los miembros de las Naciones Unidas directamente o mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte". El Consejo de Seguridad puede convocar a diferentes miembros para llevar a cabo diferentes acciones. Si se deben tomar "medidas militares urgentes", el Consejo de Seguridad convocará a los miembros para que provean contingentes aerotransportados en cumplimiento de las obligaciones asumidas en el artículo 45. Esto no está indicado expresamente en la Carta, pero se deduce por analogía.

Estas "convocatorias" constituyen verdaderas obligaciones para los miembros ya que se fundan en decisiones del Consejo de Seguridad y los miembros están, con fundamento en el artículo 25, obligados a aceptar y llevar a cabo las decisiones del Consejo. Estas obligaciones pueden entrar en conflicto con otras que algún miembro haya asumido previamente en un Tratado con el Estado en contra del cual es dirigida la acción. En este caso, de acuerdo con el artículo 103, las obligaciones provenientes de la Carta prevalecerán.

Si el miembro de las Naciones Unidas que ha sido llamado para ejecutar una decisión del Consejo de Seguridad implícita en el artículo 48, párrafo uno, y es miembro de otra organización internacional, esta obligado, de acuerdo con el párrafo dos del artículo 48, a llevar a cabo la decisión del Consejo de Seguridad no sólo "directamente", sino también a través de su acción dentro de la otra orga

nización. No es esta organización como tal la que está obligada, - es el miembro de las Naciones Unidas el cual debe ejecutar la deci sión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de conformi- dad con la constitución de la otra organización internacional, co- mo una acción complementaria del propio Consejo de Seguridad.

Puede acontecer que algún miembro de las Naciones Unidas esté obligado a participar en la acción compulsoria contra otro Estado- sin ser miembro del Consejo de Seguridad. El artículo 31 dice que- "Cualquier miembro de las Naciones Unidas que no sea miembro del - Consejo de Seguridad podrá participar sin derecho a voto en la dis cusión de toda cuestión llevada ante el Consejo de Seguridad cuan- do éste considere que los intereses de ese miembro están afectados de manera especial". En el caso de que el Consejo de Seguridad de- cida emplear medidas que involucren el uso de la fuerza armada, el artículo 44 regula lo siguiente: "Cuando el Consejo de Seguridad-- haya decidido hacer uso de la fuerza, antes de requerir a un miem- bro que no esté representado en él a que provea fuerzas armadas en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del artículo 43, invitará a dicho miembro si éste así lo deseara, a participar- en las decisiones del Consejo de Seguridad relativas al empleo de- contingentes de fuerzas armadas de dicho miembro". Este artículo - se refiere al caso en el cual el Consejo decida emplear la fuerza- armada; sin embargo, el enunciado "Cuando el Consejo ha decidido - usar la fuerza" es impreciso. "Fuerza" y "fuerza armada" no signi- fican lo mismo. Las medidas que no involucran el uso de fuerza ar- mada sí son medidas de fuerza. En el caso de que se haya invitado- a un Estado al seno del Consejo sin formar parte de este, el miem- bro estará actuando como miembro no permanente, sin derecho a ve- to. No podrá participar en la decisión por la cual se le ha convo- cado pues esta fue anterior a su inclusión dentro del Consejo de - Seguridad. Es llamado de acuerdo con el artículo 43, para poner a- disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas, asisten- cia y facilidades"; en realidad el derecho que tiene este Estado - dentro del Consejo de Seguridad es participar en las decisiones -- concernientes a la forma en que deberán ser empleadas las fuerzas- armadas que haya aportado. Las decisiones del Consejo de Seguridad relacionadas al empleo de los contingentes militares aportados por el Estado miembro invitado, requerirán de conformidad con el artícu

lo 27, párrafo tres, el voto afirmativo de siete miembros, incluyendo el voto de los miembros permanentes. Las fuerzas armadas que sean requeridas por el Consejo de Seguridad deben ser proporcionadas por los miembros. Al respecto, el artículo 43 párrafo uno dicta "Todos los miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, se comprometen a poner en disposición del Consejo de Seguridad, cuando es te 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 internacional". El significado de este párrafo no es muy claro; los miembros tendrán a disponibilidad del Consejo de Seguridad contingentes armados "a su convocatoria y de acuerdo con convenio o convenios especiales". Pero cual es la relación entre la convocatoria y los convenios. Las fuerzas armadas ¿ estarán disponibles por la convocatoria o por el convenio ? La interpretación lógica sería primero celebrar el convenio con el Estado miembro y por medio de este acuerdo poner a disposición del Consejo las fuerzas armadas, asistencia, etc., y con posterioridad el Consejo puede requerir a este miembro para que proporcione, para cualquier acción decidida por el Consejo, las fuerzas armadas convenidas. La convocatoria estará de acuerdo con los convenios. El contenido de tales convenios está normado en el artículo 43, párrafo dos: "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".

Por la convocatoria a que se refiere el artículo 43, párrafo uno, el Consejo de Seguridad puede asimismo requerir de un miembro el que le proporcione contingentes especiales aerotransportados de acuerdo con el artículo 45: "A fin de que la organización pueda tomar medidas militares urgentes, sus miembros mantendrán contingentes de fuerzas aéreas nacionales inmediatamente disponibles para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional, La potencia y el grado de preparación de estos contingentes y los planes para su acción combinada serán determinados, dentro de los límites establecidos en el convenio o convenios especiales de que trata el-

artículo 43, por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité - de Estado Mayor". Este artículo provee respecto a la fuerza y a la disponibilidad de estos contingentes al igual que planea su acción combinada. Pero el artículo 43, párrafo dos, no dá potestad a los acuerdos especiales para gobernar o dirigir los planes para la acción de las fuerzas armadas. Sin embargo, la intención del artículo 45 fue restringir el ámbito del artículo 43, párrafo dos y conferir al Consejo de Seguridad la disposición inmediata de los contingentes aerotransportados con el propósito de tomar "medidas militares urgentes".

El artículo 43, párrafo tres, estipula: "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". Estos convenios son verdaderos tratados internacionales. Por una parte las Naciones Unidas representadas por el Consejo y por otra el miembro o grupo de miembros. Esto significa que las Naciones Unidas representadas por el Consejo suponen una persona jurídica, dentro del Derecho Internacional, aunque técnicamente no sea correcto que estos acuerdos sean celebrados entre el Consejo y los miembros, como lo indica el artículo 43, párrafo tercero. El Consejo no puede tener personalidad jurídica dentro del Derecho Internacional porque solo es un organo de una organización internacional de Estados, la cual a través de su constitución, la Carta, tiene la calidad de persona jurídica ante el Derecho Internacional por lo tanto, como parte contratante en estos acuerdos, comparecerán las Naciones Unidas, representadas por el Consejo.

Es claro que la intención de la Carta fué autorizar al Consejo para tomar acción o acciones compulsorias que involucrasen el uso de la fuerza armada solo a través de los contingentes que estuviesen disponibles para tal efecto por los convenios celebrados de conformidad con el artículo 43. Pero por lo dispuesto en los artículos 39, 42, 47 y 48, no excluye la posibilidad de que por una decisión del Consejo, algún miembro que no haya celebrado convenio -

alguno, proporcione la fuerza armada requerida o que habiendolo celebrado, proporcione efectivos que excedan a aquellos que habiáanse convenido. Asimismo, no se excluye la posibilidad de establecer una fuerza armada por la Organización, diferente e independiente de las fuerzas disponibles por el Consejo y proporcionadas por los miembros.

Sin embargo un Tratado presupone la cooperación voluntaria de todos los participantes. No hay obligación alguna para celebrar un tratado y los miembros de las Naciones Unidas tampoco se encuentran bajo la obligación de celebrar con el Consejo los convenios a que se refieren los artículos 43 y 45.

Para tomar una acción militar compulsoria, a las que se refiere el artículo 42 en relación con el 39, es necesario que el Consejo, previo voto de siete miembros incluyendo los votos concurrentes de los miembros permanentes, haya determinado la existencia de una amenaza o quebrantamiento de la paz. Sin embargo, el artículo 106 autoriza a los cinco grandes los cuales son miembros permanentes del Consejo, para tomar una acción conjunta, incluyendo acciones compulsorias, a nombre de la organización. Este artículo se debe interpretar como que sólo después de que el Consejo haya determinado la existencia de una amenaza o quebrantamiento de la paz, los cinco grandes podrán llevar a cabo la "acción conjunta". Asimismo el propio Consejo decidirá si el uso de la fuerza armada es necesaria. El peligro de este artículo es que tiene un alcance excesivo; los cinco grandes, al llevar a cabo una acción conjunta son independientes del Consejo y su acción solo sería limitada por la opinión del propio Consejo con respecto a la necesidad de tales medidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Tomando en cuenta que la acción bajo el artículo 106 es una acción "a nombre de la organización" y esto significa que se considera como una acción de las Naciones Unidas, se aplicará lo regulado por el artículo 2, párrafo cinco, en lo relacionado a la asistencia que se deberá prestar a la "acción conjunta". El artículo 106 no da ninguna respuesta. Esta se le dejará a las cinco potencias. Podría inclusive dirigirse contra un Estado que no hubiese violado obligación alguna de la Carta. Si la "acción conjunta" es una medida compulsoria ésta puede ser interpretada como sanción solo si es efectuada bajo-

los principios de la Carta. Tomando en consideración las dificultades para aplicar el artículo 43 de la Carta, el artículo 106 confiere a los cinco miembros permanentes del Consejo, con respecto a la aplicación de este artículo un poder casi ilimitado por un tiempo indefinido.

ACCION UNIDA PARA LA PAZ.-

Resolución de la Asamblea General número 377 (V) de fecha noviembre 3 de 1950, por la cual la Asamblea está facultada para actuar rápidamente en el caso de que el Consejo de Seguridad no pueda llevar a cabo su función pacificadora por causa de la obstrucción del veto. Esta solamente se erige como una salvaguarda contra las consecuencias de la inacción.

La Resolución "Acción Unida Pro Paz" es la manifestación de la forma en que operan las distintas responsabilidades. Si no se alcanza la unanimidad entre todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y no pudiendo por esta causa cumplir con su obligación "primordial" de mantener la paz y la seguridad internacionales deberá por ello actuar la Asamblea General por ser responsable "subsidiaria" de las Naciones Unidas, dando así cumplimiento a los propósitos de la organización internacional.

Ha sido hasta ahora casi el único elemento que ha reforzado o revitalizado el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas.

Conforme al párrafo esencial de la Resolución "Unión Pro Paz", la Asamblea:

"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 que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento a la misma o un acto de agresión, la Asamblea examinará inmediatamente el asunto con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de-

fuerzas armadas cuando fuera necesario, a fin de mantener o restaurar la paz".

Fueron aducidos como argumentos para fundamentar tal medida, el artículo 24 confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad "primordial" de mantener la paz y la seguridad internacionales; esto implica, lógicamente y jurídicamente, que la Carta contempla una responsabilidad "subsidiaria" que no puede radicar sino en la Asamblea General. Además de que las funciones de la Asamblea, como se desprende del artículo 10, son suficientemente amplias para fundar la competencia de la Asamblea en esta materia, o sea, para tratar asuntos relativos al mantenimiento de la paz y hacer recomendaciones sobre ellos. La atribución de la responsabilidad primordial, no exclusiva, al Consejo de Seguridad, descansada en el supuesto de que en efecto podría actuar eficazmente para mantener la paz; pero al ocurrir en la práctica una situación objetiva de parálisis del Consejo, debido al veto en el cumplimiento de las funciones que institucionalmente le competen, debía necesariamente entrar en juego, por así decirlo, la responsabilidad "subsidiaria" de la Asamblea General so pena de que la organización fracasase en sus fines primordiales. Debido al reiterado uso del veto, se creó una situación objetiva de carencia en el cumplimiento de la función institucional del Consejo de preservar la paz. Esta razón, sin embargo, tiene más un carácter y un valor políticos que jurídicos.

La verdadera justificación de la Resolución "Unión Pro Paz" puede encontrarse solamente en el terreno político, a condición de entender la necesidad política como una razón para aspirar a la modificación del derecho vigente y no para fundar su legalidad dentro del régimen jurídico que imperaba en el momento de su adopción.

Dentro de este terreno estrictamente político se puede considerar que la Resolución "Unión Pro Paz" dió origen a una evolución benéfica y deseable en el sistema de seguridad colectiva de la organización. En primer término, la acción de la Asamblea permite movilizar en forma más eficaz la opinión pública en favor de la víctima de una agresión y en segundo, un órgano representativo es un foro insustituible para la discusión de principios generales.

Este sistema no deja de ofrecer, sin embargo, ciertos riesgos; en todo caso, su aplicación debe estar sujeta a serias limitaciones jurídicas y políticas, cuya observancia es esencial si no se quiere que los inconvenientes superen a las ventajas.

LAS RELACIONES QUE GUARDAN LAS RESOLUCIONES EJECUTIVAS DE LA ONU, CON OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y CON LOS ESTADOS.

A.- Con sus propios organos.-

Las resoluciones de carácter interno tienen diferente alcance-jurídico, de acuerdo a las relaciones de supra-subordinación que -- existe entre el órgano emisor y el organo al cual estan dirigidas.

Las relaciones de igualdad pueden darse en el seno de un mismo organismo internacional, como entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, o bien entre organizaciones internacionales inde--pendientes.

Dentro del sistema constitucional de las Naciones Unidas, sólo el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y la Corte Internacional de Justicia puede ser considerado como organos independientes - entre sí. El Consejo Económico y Social y el Consejo de Administración Fiduciaria, aunque son calificados por la Carta como organos - principales, y gocen de cierta autonomía, se hayan subordinados a - la Asamblea General; por su parte el Secretario General se encuen--tra bajo la autoridad de la Asamblea y los Consejos, aunque ya he--mos visto como ha adquirido preponderancia, al menos política a tra--vés de la gestión de sus titulares.

Las resoluciones de la Asamblea General dirigidas al Consejo - de Seguridad y viceversa, no tienen sino el carácter de recomenda--ciones no obligatorias, dada la situación de independencia e igual--dad entre ambos organos.

Por lo demás, la situación de independencia que existe entre - la Asamblea General y el Consejo de Seguridad no se presenta en los organismos especializados, los cuales tienen una estructura más jer--rarquizada. Las resoluciones dirigidas por un organo jurídicamente--subordinado a otro superior carecen siempre, por su misma naturale--za, de todo efecto obligatorio. Generalmente son verdaderas recomen--daciones, en el sentido literal de la palabra, aunque en ciertos ca--sos cuando la iniciativa del inferior es un requisito legal neces--ario o presupuesto para que el superior pueda emitir una decisión, -

tales resoluciones tienen mas bien el carácter técnico de propuestas. En la situación inversa, cuando un organo jerárquicamente superior dirige una resolución a otro inferior, esta es, en principio, una decisión obligatoria.

Ha sido siempre fuente de problemas de interpretación la terminología empleada por los organos ejecutivos de las Naciones Unidas, por lo imprecisa y anárquica: "pide", "ruega", "instruye", "llama", y en ocasiones "recomienda" para calificar las ordenes impartidas de un organo a otro. Los términos no afectan la naturaleza jurídica de la resolución, pero expresan matices en el grado de apremio o urgencia de ésta y aún la amplitud que se otorga al inferior para su cumplimiento. El grado de imperatividad de la orden puede variar -- considerablemente; a veces el organo superior se contenta con invitar al inferior a tomar en cuenta cierta opinión, en la medida que le parezca necesario. Incluso, no hay razón que impida a un organo llevar al extremo la autolimitación propia de una función y encomendar a uno inferior que decida, sin revisión superior, por delegación, ya sea un caso o una categoría de asuntos.

La frecuente imprecisión de las instrucciones dirigidas a organos inferiores obedece a la dificultad natural de formular directivas precisas en el seno de organos colegiados. En ciertos casos significativos e importantes, sin lugar a dudas la imprecisión se debe más a razones políticas que técnicas.

La interpretación y el cumplimiento de las decisiones dirigidas a un organo inferior, presenta a veces dificultades especiales cuando se trata de un organo colegiado. La Asamblea General y otros organos siguen con frecuencia la práctica de adoptar alguna posición de principio o directiva general, ya sea en materia jurídica, política o económica, y sobre tal base encomiendan a algún organo inferior, ya sea permanente o "ad-hoc", que elabore algún estudio, informe o proyecto para ser sometido al organo principal. En principio, las instrucciones impartidas son obligatorias; pero si el inferior es un organo colegiado la posibilidad de que ejecute el contenido de la resolución que le fue dirigida depende en gran parte de la voluntad de sus miembros individuales. Esta es una situación, --

que como muchas otras dentro de la práctica de los organos de las Naciones Unidas impide a la misma y por voluntad negativa de algunos de sus miembros, la obtención de éxito en sus fines y propósitos.

Si bien no hay duda, que las instrucciones impartidas por un organo superior tienen un carácter imperativo, la obligación a cargo del organo inferior colegiado no entraña la obligación consecuente para sus miembros de mantener en el seno de éste una posición acorde con el mandato que le fué conferido. Los miembros conservan individualmente su libertad de apreciación. La relación de subordinación se establece sólo entre organo y organo. La única solución práctica consiste en que el superior substituya al organo inferior renuente, cuando esto sea posible y cree otro organo cuya composición sea compatible con las tareas que se le encomiendan.

B.CON OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES:

Los miembros de las Naciones Unidas convienen la posibilidad de ser sujetos de acuerdos u organismos internacionales sobre asuntos regionales, relacionados con el mantenimiento de la paz internacional y diferentes a la misma organización.

Los acuerdos regionales son Tratados que tienen carácter regional de cercanía o vecindad geográfica, y que a su vez crean organismos regionales en calidad de organizaciones internacionales.

Aún cuando la Carta de las Naciones Unidas delega las facultades a los organismos internacionales de carácter regional, las actividades de éstos siempre estarán sujetas a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y a la superioridad de los organos competentes de ésta, cuando la actuación de esos organismos no haya cumplido satisfactoriamente su función o cuando el conflicto de que se trata tiene un carácter meramente local y se convierta en un asunto de interés universal que pueda poner en peligro la paz y seguridad internacionales.

El Capítulo VIII de la Carta, artículos 52 a 54, reconoce "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...". La única condición es que las actividades de dichos acuerdos u organismos -- sean "compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas" y que el Consejo de Seguridad "en todo tiempo esté plenamente informado" de esas actividades. La Organización de los Estados Americanos, OEA, es de todas las organizaciones regionales la que -- ha actuado en mayor medida dentro de estas disposiciones de la Carta. En 1961 y nuevamente en 1962, por ejemplo, la OEA votó el aislamiento de Cuba dentro del sistema hemisférico y decidió aprobar diversas propuestas de los Estados Unidos, destinadas a aislar a Cuba de todos sus nexos económicos, políticos y diplomáticos con el continente. En 1963, la OEA intervino para resolver pacíficamente el conflicto surgido entre la República de Haití y la República de Honduras y asimismo, en 1969 intervino en la disputa entre las Repúblicas de Honduras y El Salvador y actualmente continúa su gestión en tal conflicto.

Por lo tanto, aún cuando la Organización de las Naciones Unidas cuente a su vez con una maquinaria de procedimientos pacificados que regulan las actividades de los Estados miembros, éste no -- obstaculiza los sistemas de carácter regional; de esta forma, el -- principio universal y regional llegan a integrarse el uno con el -- otro, asegurando de una manera teórica, la convivencia pacífica internacional.

C.-...CON LOS ESTADOS; SEGUN LOS ORDENAMIENTOS E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES:

Las resoluciones dirigidas a los Estados, tienen como propósito fundamental el excitarlos a realizar determinada conducta encaminada directamente al cumplimiento de los fines generales de las Naciones Unidas, como el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, mediante la adopción de medidas colectivas compulsorias o el arreglo de controversias en forma pacífica.

Sin embargo, la actividad pacificadora de la organización se encuentra en la práctica grandemente restringida. Esta se ejerce generalmente sobre asuntos en que la solidaridad internacional y por sobre todo las grandes potencias, no es aún lo suficientemente vigorosa para tolerar la asunción de verdaderas obligaciones internacionales. A causa de ello, el instrumento jurídico, típico y usual de que dispone la organización para realizar la indispensable cooperación es la recomendación, ésto es, una resolución dirigida por un órgano internacional a un Estado destinatario invitándolo a seguir determinada conducta.

En el capítulo anterior, estudiamos con mayor detenimiento los problemas que se presentan en la ejecución de las resoluciones emitidas por la organización a través de sus organos competentes, por lo que damos por reproducidos tales conceptos.

La distinción fundamental entre el Derecho Positivo interno de los Estados y el Derecho Internacional es la ausencia, en el seno de la comunidad mundial, de un organo universal, permanente y efectivo, que imponga el cumplimiento de la ley y pueda compararse con los organos compulsorios y sancionadores de los Estados.

Las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas a este respecto, están contenidas en el capítulo VII, artículos 39 a 51. Como hemos visto, la Carta, establece diversos grados de acción colectiva, primordialmente por conducto de los propios organos ejecutivos de la organización, para hacer frente "a toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión". Estas medidas colectivas, van desde las sanciones moderadas hasta el empleo de la fuerza armada.

La fuerza militar necesaria para llevar a efecto estas disposiciones tenia originalmente que haber sido puesta a disposición del Consejo de Seguridad sobre una base permanente. Sin embargo, las negociaciones para establecer estas unidades militares para su inmediata disponibilidad jamás se completaron porque las grandes potencias no se pusieron de acuerdo sobre los problemas técnicos consecuentes sin mencionar los problemas políticos.

Como resultado de ello, todas las fuerzas pacificadoras de las Naciones Unidas, llamadas a actuar, han tenido un carácter "ad-hoc". Su reclutamiento no procedió de las Naciones miembros en general, si no de aquellas naciones que en los diversos momentos de crisis ofrecieron, por así convenirlo a sus intereses políticos o económicos, - unidades y apoyo militar, o de otras que el Secretario General estimó políticamente apropiadas para cada operación en especial. Las --- fuerzas de las Naciones Unidas en Corea, fueron suministradas, por - ejemplo, por 16 naciones aunque esto fue simbólico, ya que los Estados Unidos proporcionaron casi la totalidad de las fuerzas combati-- vas y elementos militares. Las fuerzas de las Naciones Unidas en el Congo, provinieron en cambio de naciones pequeñas, primordialmente - africanas.

El brazo ejecutivo de las Naciones Unidas para imponer la paz - no ha sido armado sobre la base universal, estipulada en la Carta, - de fuerzas con las cuales se pudiera anticipadamente contar en todo- momento. Por este motivo, en apariencia, ya que realmente ha sido -- por ser contrarias a sus intereses, la Unión Soviética ha considera- do "ilegales" las operaciones militares de paz, emprendidas por las Naciones Unidas ya que ellas han sido "ad-hoc" por su naturaleza y - fueron reclutadas por el Secretario General y supervisadas por la -- Asamblea General en vez de serlo por el Consejo de Seguridad, que es el órgano de las Naciones Unidas al que compete la primordial respon- sabilidad de preservar o restaurar la paz.

Ha habido numerosos ejemplos de Estados que han violado impune- mente sus compromisos consignados en la Carta, la cual es, por su--- puesto, un Tratado entre naciones soberanas. Hay asimismo, cantidad- de ejemplos recientes de Estados que han hecho caso omiso de innume- rables normas jurídicas consagradas o de procedimientos y prácticas- corrientes en las relaciones internacionales.

La "comunización" de Europa Oriental, lograda por métodos de -- fuerza y la prolongada división de Alemania y Corea, se han llevado- a cabo en violación de acuerdos por los cuales la Unión Soviética se había comprometido a apoyar la realización de elecciones libres en - dicha área. Otro tanto hay que decir de la invasión de Hungría en el año de 1956 por tropas blindadas soviéticas a la que siguió la san--

griente represión de la revolución independista que había surgido en aquel país y más recientemente, la invasión por parte de tropas de los países adscritos al Pacto de Varsovia con objeto de detener el proceso de liberación que habían iniciado los gobernantes legítimos checoslovacos en su país.

La invasión de Egipto por fuerzas británicas, francesas e israelíes en 1956 ha sido considerada como violación del compromiso, asumido al suscribir la Carta, de renunciar a el uso de la fuerza para promover objetivos nacionales. Tanto la fracasada invasión a Cuba en abril de 1961, apoyada y financiada por los Estados Unidos, como el subsiguiente bloqueo y amenaza de el uso de la fuerza contra las bases soviéticas y proyectiles en octubre de 1962, fueron actos que pasaron por alto lo dispuesto por la Carta para el arreglo pacífico de controversias.

Asimismo, podríamos continuar ennumerando la gran cantidad de casos en los cuales las grandes potencias han actuado, y actúan, movidas solamente por sus intereses económicos y políticos mostrando una gran diferencia de criterio en relación a lo expresado al adherirse a la Carta. En cada caso, los Estados agresores justificaron su actitud invocando algún principio legal o prerrogativa soberana. En el caso de la Europa Oriental, la Unión Soviética sostiene que las "elecciones" realizadas bajo la supervisión del ejército rojo, son democráticas, que favorecieron a las fuerzas "progresistas" de esas naciones y que se adelantaron a las fuerzas "imperialistas" que habrían implantado regímenes antisoviéticos en las fronteras de Rusia.

Gran Bretaña y Francia justificaron su invasión a Egipto con el pretexto de que la nacionalización del Canal de Suez, efectuada por los egipcios, era "ilegal", y que todos los esfuerzos para lograr una solución pacífica de la controversia habían fracasado. Israel justificó su participación por razones de "seguridad nacional". El gobierno israelí sostuvo que un ataque egipcio era inminente y que si invadió la zona de Gaza y el Sinaí fue para "limpiarla" de bases de incursiones y destruir los armamentos de Egipto.

Las acciones de los Estados Unidos en apoyo de los exiliados -- cubanos hallaron justificación en anteriores declaraciones hemisféricas, de la OEA, según las cuales el comunismo es "una ideología extraña a las Américas...", y también se basaron en pruebas de que Castro se hallaba dedicado a fomentar actos subversivos contra varias naciones latinoamericanas. Las decisiones adoptadas por Estados Unidos durante la crisis del Caribe, tuvieron como fundamento "la seguridad nacional, hemisférica y de todo el mundo occidental...". En esta ocasión contó con el apoyo incondicional de la OEA.

Por lo tanto, es obvio que existen puntos de vista incompatibles en el campo del Derecho Internacional y en cuanto al orden de prioridad que le corresponde a diversos principios jurídicos en una situación dada. Estos diferentes conceptos pueden comprenderse mejor no atendiendo al Derecho en sí, sino analizando la política del poder que ellos expresan: los fines y valores contradictorios de los diversos Estados y los motivos por los cuales determinados principios pueden resultar aceptables, o intolerables, a uno o a otro estado.

En siglos pasados, la acción policial en asuntos internacionales fue una mera extensión del Derecho de las Naciones de defender su propio territorio contra las amenazas del exterior, proteger intereses tales como la navegación y las personas y bienes de sus nacionales residentes en otro país; garantizar la seguridad de sus colonias y dependencias políticas. Grandes potencias como antaño la Gran Bretaña y actualmente los Estados Unidos y la Unión Soviética, han tenido la arrogancia de atribuirse funciones de policía internacional, claro está basadas en su preponderancia militar y política y persiguiendo satisfacer sus propios intereses.

D.- APLICACION DE ALGUNAS DECISIONES EJECUTIVAS DE LA O.N.U.,
EN LOS CASOS DE:

I.- Corea.-

La mayor operación de las Naciones Unidas para tratar de imponer la paz, fué la de Corea (1950-1953); asumió las proporciones de una guerra convencional en gran escala. Se autorizó la acción sin estorbo del veto, durante un boicot temporal del Delegado soviético en el Consejo de Seguridad, ya que la Unión Soviética lo había retirado como protesta por la exclusión de China continental.

En Corea se inició abiertamente el conflicto de política y objetivos entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. La división creada desde la postguerra había separado al país por la mitad, a través del paralelo 38; tal situación continuó dada la inhabilidad de los gobiernos de los Estados Unidos y la Unión Soviética para crear un convenio por medio del cual se otorgase la independencia al país. Para 1949 el conflicto habíase intensificado con la creación de dos gobiernos coreanos rivales apoyados respectivamente por ambas potencias, además de la ingerencia por la China, la cual apoyaba el derrocamiento del gobierno nacionalista apoyado por los Estados Unidos.

El Consejo de Seguridad, desde junio de 1950, había determinado que el ataque armado a la República de Corea constituía un quebrantamiento de la paz y pidió la cesación de hostilidades y el retiro de las fuerzas norcoreanas al Paralelo 38; asimismo, recomendó a los miembros que ayudaran a la República de Corea a repelar el ataque armado y a restaurar la paz y la seguridad de la región; 16 naciones ofrecieron participar en la acción compulsoria aunque en realidad toda la fuerza efectiva militar recayó en los Estados Unidos.

El día primero de agosto de 1950, el representante de la Unión Soviética regresó al Consejo de Seguridad y con tal motivo la unanimidad de los miembros permanentes ya no fué posible.

En noviembre de 1950, la Asamblea General votó la Resolución --

"Unión Pro Paz", por la cual se establecía una acción de emergencia por parte de la Asamblea en la eventualidad de que el veto impidiese toda acción en el Consejo de Seguridad. La resolución solicitó a las naciones miembros que mantuviesen listas unidades militares a la disposición del Consejo o de la Asamblea, sin necesidad de ninguno de los convenios especiales previstos en el artículo 43.

La primera aplicación de la resolución "Acción Unida Pro Paz" - fue la resolución del primero de febrero de 1951, (1), la cual, después de notar que ocurrió la condición prevista, falta de unanimidad de los miembros permanentes del Consejo, determinó (el original de la resolución empleó el término "finda") que el Gobierno Central Popular de la República Popular China había incurrido en agresión en Corea; por lo que puede ser interpretada como una recomendación para la adopción de medidas coercitivas, en este caso el uso de la fuerza armada, en contra de las fuerzas chinas que se encontraban en Corea.

Una vez logrado el objetivo de repeler el ataque armado hasta el Paralelo 38, algunos meses después se planteó la posibilidad de proseguir las operaciones militares al norte de dicho Paralelo con objeto de destruir a las fuerzas norcoreanas como unidades combativas, y de ocupar militarmente Corea del Norte. Como no era posible que el Consejo aprobase esta acción, debido al regreso del representante soviético ante el mismo, la Asamblea proveyó la autorización necesaria mediante la resolución de fecha 7 de octubre de 1950, (2), la cual recomendó que se adoptaran "las medidas adecuadas para asegurar condiciones de estabilidad en toda Corea". Este punto de la resolución de la Asamblea constituye un complemento esencial de la resolución del Consejo del 27 de junio, la cual había fijado como objetivo de la acción de las Naciones Unidas "repeler el ataque armado y restaurar la paz y seguridad de la región". Como el Consejo no había puntualizado que debía entenderse por la "región", la Asamblea lo interpretó como "toda Corea". La Asamblea definió así un elemento esencial del objetivo político-militar de las Naciones Unidas.

(1) Resolución de la Asamblea General 498 (v).

(2) Resolución de la Asamblea General 376 (v).

Las seis resoluciones sobre Corea constituyen un todo en la medida en que las disposiciones se complementan y apoyan mutuamente.

Las Naciones Unidas entendieron que actuaban dentro del Capítulo VII de la Carta, esto es, que tomaban medidas coercitivas, tanto el Consejo como la Asamblea, llevaron a cabo como fundamento de su acción, sendas determinadas respecto de la existencia de un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, tal y como lo dispone el artículo 39, el cual constituye la base de las medidas coercitivas de la organización dentro del Capítulo VII. Además, el Consejo recomendó a aquellos miembros que proporcionaron fuerzas militares que las pusieran a disposición de un Comando Unificado, el cual dirigió las operaciones militares, enarboló la bandera de las Naciones Unidas, informó periódicamente a la organización sobre el desarrollo de las operaciones, y por último, negoció el armisticio a nombre de las Naciones Unidas.

Todas estas actividades son incompatibles con la concepción de la acción en Corea como legítima defensa colectiva. Las operaciones militares no se concretaron a "repeler" el ataque armado. Lo cual -- constituye el objetivo esencial y característico de la legítima defensa, sino que la Asamblea autorizó a proseguirlos más allá de su punto de origen y a ocupar militarmente otro territorio. Por último, la Asamblea recomendó un embargo sobre la exportación de armas y material estratégico a China y Norcorea. Lo cual constituye una medida coercitiva y una verdadera sanción jurídica.

A pesar de su carácter coercitivo, todas estas medidas fueron solicitadas mediante recomendación salvo la petición de cesación de hostilidades y de retiro de tropas, habiéndose usado en estos casos el término imperativo "calls upon".

Ambos órganos recomendaron la adopción de medidas coercitivas colectivas, pero no organizaron ni prosiguieron la acción militar en la forma prevista por la Carta en los artículos 42 y 43. Las resoluciones adoptadas demuestran que para los dos órganos no sólo era posible un tipo de acción coercitiva distinto del previsto en los artículos 42 y 43, sino que procedieron deliberadamente a organizar la ejecución de las medidas coercitivas de acuerdo con un patrón distin

to, en vista de la imposibilidad práctica de actuar en la forma prevista en la Carta.

Una lección de la experiencia en Corea fué que cuando un Estado asume la responsabilidad inicial de ayudar a la víctima de una agresión, cuando no hay preparado un plan de acción colectiva, la operación pierde el carácter de colectiva ya que el Estado que soporta la responsabilidad mayor necesariamente ejerce un control dominante sobre la dirección de la operación. El carácter colectivo de la acción de las Naciones Unidas hubiera sido sin duda mas claro si no hubiese habido tal disparidad entre las contribuciones militares de los Estados Unidos y los otros miembros de las Naciones Unidas. Asimismo el control de la fuerza operacional hubiese sido mas directa y no hubiera recaído sobre el Estado Mayor de la fuerza expedicionaria de los Estados Unidos.

2.- HUNGRÍA.-

Los siguientes casos de aplicación de la resolución "Unión Pro-Paz" se refirieron a la intervención armada soviética en Hungría y a la invasión de Egipto por tropas de la Gran Bretaña, Francia e Israel. En ambos casos ocurrió la condición prevista en la resolución -- (veto en el Consejo de Seguridad), y la Asamblea General se reunió en sendas sesiones de emergencia celebradas simultáneamente durante los diez primeros días de noviembre de 1956; la Asamblea continuó conociendo de ambos asuntos durante su período ordinario XI de sesiones.

En el caso de Hungría la Asamblea condenó la intervención armada soviética en reiteradas ocasiones y en diversos términos, invocando expresamente la obligación del artículo dos, párrafo cuatro, e -- "instó" (3) repetidamente a la Unión Soviética a que retirara "sin dilación todas sus fuerzas del territorio húngaro". Desde este punto de vista, algunas de las resoluciones de la Asamblea fueron significativas en relación con la competencia de este órgano para actuar en asuntos relativos al mantenimiento de la paz; pero como la Asamblea no recomendó a los miembros que aportaran fuerzas armadas para una acción colectiva, ni tomó acción coercitiva, alguna las resoluciones

adoptadas en este caso no tuvieron relevancia como factores contributivos para la estructuración del nuevo sistema de seguridad colectiva.

3.- Crisis del Canal de Suez.-

La crisis de Suez, de 1956, comprometió directamente a las grandes potencias, Gran Bretaña y Francia, junto con Israel, en una acción militar contra el territorio egipcio, hoy República Árabe Unida. La invasión anglo-francesa fué anunciada y "justificada" como acción policial para "separar las fuerzas combatientes israelíes y egipcias, garantizando al mismo tiempo el libre tránsito por el Canal de Suez, en interés por el comercio marítimo". Estados Unidos y la Unión Soviética se veían indirectamente envueltos a causa del carácter virtualmente explosivo de la situación; la Unión Soviética estaba en contra del "imperialismo" y en apoyo del Presidente Nasser, de Egipto; y Estados Unidos para impedir el incremento de la influencia soviética en Africa y por los nexos económicos y políticos que lo ligaban con las potencias invasoras, todos miembros de la OTAN.

Gran Bretaña y Francia se manifestaron dispuestas a transferir a la ONU su función policial, siempre que se restableciese el "statu quo ante" y se tomasen medidas encaminadas a la desnacionalización del canal. Ninguna solución semejante habría sobrevivido al veto soviético en el Consejo de Seguridad ni otros miembros del Consejo habrían accedido a tales pretensiones. Dos resoluciones de suspensión de fuego fueron vetadas por la Gran Bretaña y Francia. Por moción de Yugoslavia, la discusión de la crisis fue turnada a una sesión de emergencia de la Asamblea General, en la cual una serie de resoluciones recomendaron un inmediato cese de hostilidades, el retiro de las fuerzas invasoras y la reapertura del Canal. Se solicitó del Secretario General, señor Hammarskjöld que sometiese en el término de 48 horas, un plan para la intervención de una fuerza de paz de las Naciones Unidas. El plan fue preparado; propuso que se organizase una fuerza constituida por unidades de naciones pequeñas y fué aprobado en la Asamblea por 57 votos contra 0 y 19 abstenciones.

Si bien la Asamblea General no llevó a cabo una "determinación" expresa de que existía una amenaza o quebrantamiento de la paz o acto

de agresión, conforme al artículo 39, sí "tomó nota de que...las -- fuerzas armadas de Israel han penetrado profundamente en territorio egipcio...y de que fuerzas armadas de Gran Bretaña, Francia e Israel están realizando operaciones militares sobre territorio egipcio", -- (4).

En la misma resolución y en otras sucesivas, la Asamblea pidió a las partes, "como instancia de máxima urgencia", que cesaran el -- fuego; y reiteradamente instó a tales potencias a que retiraran sus -- fuerzas, detrás de las líneas de armisticio en el caso de Israel y -- del territorio egipcio en el caso de la Gran Bretaña y Francia, (5). -- Además la Asamblea estableció un mandato de las Naciones Unidas para una fuerza internacional de emergencia, cuyo propósito era el de "lo -- grar y vigilar la cesación de hostilidades". Ulteriormente, la Asam -- blea asignó a las fuerzas la tarea de situarse "en la línea de de -- marcación egipcio-israelí creada por el armisticio...a fin de que -- contribuyeran a establecer condiciones que den por resultado el man -- tenimiento de paz en la región". (6).

Del texto mismo de las resoluciones y de las circunstancias en -- que se adoptaron, se desprende claramente que el objetivo buscado me -- diante la acción de la fuerza de emergencia, no era fundamentalmente -- militar sino político. La acción que tomó la Asamblea no fue una ac -- ción coercitiva, en el sentido de medidas militares dirigidas contra -- Estado alguno, o tendientes a la ejecución coercitiva de los térmi -- nos de la resolución inicial del 2 de noviembre de 1956. (4).

Las potencias invasoras se comprometieron a retirarse para dar -- paso a la ONU; y cumplieron aunque con bastante desgano, a medida -- que la UNEF fue llegando al lugar. Tanto Egipto como Israel, las dos -- naciones Adversarias cuya zona fronteriza iba a colocarse bajo la -- influencia de la UNEF, convinieron de antemano en aprobar los fines -- y características de dicha operación.

La UNEF, cuyos efectivos nunca fueron mayores de 6000 hombres, -- fue en realidad una fuerza patrullera simbólica. Muy ligeramente ar -- mada, la excedían abrumadoramente en número y armamento las fuerzas -- egipcias e israelíes apostadas a ambos lados de la frontera. No ha -- bía sido enviada para restablecer o mantener el orden por medio de --

la fuerza, sino para verificar de un modo simbólico que el orden --- había sido restaurado".

Ninguna paz permanente, sin embargo ha sido establecida en tal frontera. Han pasado muchos años y las fuerzas de las Naciones Unidas continúan en sus puestos en el desierto, sólo en calidad de observadores, de los combates que se libran con diaria regularidad.

Se ha iniciado en estos días un esfuerzo por parte de los Estados Unidos para lograr un inicio de pláticas conciliatorias entre am los Estados con objeto de alcanzar la paz en el medio oriente. Estos es resaltar, casi de una manera obvia la ineficacia de la gestión de la ONU para lograr "la paz y seguridad" de la región. Mejor fue atendida la instancia norteamericana, llamada Plan Rogers, que todas las llamadas, ciertamente alejadas de la realidad y que no proponían soluciones concretas, efectuadas por las Naciones Unidas. La tirantez política y la carrera de armamentos continúa; a pesar de que oficialmente se ha otorgado una tregua bilateral y temporal, que al momento de concluir el presente trabajo ya ha sido violada por parte de las fuerzas armadas israelíes, echando por tierra todas las posibles consecuencias de obtener una paz negociada; los ataques efectuados por la aviación israelí sobre objetivos egipcios y las incursiones de comandos y guerrilleros arabs continúan; y técnicamente persiste entre Israel y la RAU el estado de guerra que se inició en 1948.

En tal forma, el esfuerzo de las Naciones Unidas para imponer la paz en el Medio Oriente ha fracasado. Vigilé una prueba temporal pero no pudo restaurar ni mucho menos crear una base para la paz. Y como la UNEF fué establecida por la Asamblea General, no por el Consejo de Seguridad y fué proyectada, reclutada y dirigida por el Secretario General y no en obediencia a lo dispuesto por el artículo 43 de la Carta, ha planteado problemas de legalidad constitucional y contribuido a la crisis financiera de la organización.

(4) Resolución de la Asamblea General 997 (Es I).

(5) Resolución de la Asamblea General 1002 (Es I).

(6) Resolución de la Asamblea General 1125 (XI).

Este es otro de los focos de perturbación mundial de la actualidad. En este caso no se trata de un conflicto que pueda calificarse como puramente doméstico; ni tampoco puede decirse que las partes no pertenecen a la organización. Lo que sucede es que Israel pide conversaciones directas con los países arabes para poder entrar en negociaciones que logren la paz de la región sin que muestre interés alguno en que sean las Naciones Unidas el posible mediador para obtener una solución al conflicto. Por su parte, los países arabes aceptarían una intervención de la ONU pero en términos que le favorecieran. Además, en la situación actual, a los arabes tampoco les interesa, o más bien a los gobernantes de esos países, solicitar a las Naciones Unidas su intervención, ya que ninguno quiere dar la impresión de que está cediendo a la superioridad militar del otro. Por tanto las Naciones Unidas no pueden actuar de manera compulsoria sin que ambas partes del conflicto se lo soliciten. No tiene facultades legales para ello.

4.- Operación de las Naciones Unidas en el Congo.-

La ONU tuvo que hacer frente desde su comienzo a circunstancias y obstáculos diferentes de los que enfrentó la UNEF. Planteó asimismo problemas legales y políticos muy serios a las Naciones Unidas.

En un grado mucho mayor que en el Medio Oriente, la crisis del Congo en 1960 evocó el espectro de un encuentro armado entre dos superpotencias. La crisis del Congo las encontró en un enfrentamiento directo de influencias y asimismo a varias naciones menores, incluyendo a Estados africanos y miembros de la OTAN en conflicto unos con otros, con diversas fracciones congoleñas y con las fuerzas de las Naciones Unidas. A medida que los acontecimientos se desarrollaron resultó claro que una función básica de la ONUC consistía en impedir que el Congo se convirtiera en un campo de batalla de la "guerra fría".

Bélgica reconoció la independencia del Congo el 30 de junio de 1960 con un tiempo de aviso inesperadamente corto y con muy poca preparación previa. En pocos días la nación se encontró en el caos: motines militares, movimientos separatistas en varias provincias, sangrienos

tos choques entre tribus, pillaje, violencia contra la población --- blanca principalmente, etc.

Cuando los funcionarios administrativos, los técnicos y civiles blancos huyeron del país, Bélgica envió a toda prisa tropas de refuerzo en un intento no solicitado de restablecer el orden y proteger -- sus grandes intereses mineros y de otra índole. Era claro que tales movimientos violaban el tratado de Independencia. En la Provincia de Katanga, la cual produce el 60% de toda la riqueza del país, los belgas instigaron un movimiento de secesión por parte de las autoridades locales.

El gobierno central pidió ayuda militar a los Estados Unidos, - pero Washington, sin deseos de tener un encuentro hostil con las demás potencias, surgió un procedimiento colectivo. Entonces el Congo se dirigió a las Naciones Unidas pidiendo protección contra los actos de agresión cometidos por tropas belgas.

El Secretario General, haciendo uso por vez primera de la atribución que le confiere la Carta en el artículo 99, convocó al Consejo de Seguridad. Luego de un debate que duró toda una noche, el Consejo, con la abstención de la Gran Bretaña, Francia y China, adoptó una resolución que se distinguió por su vaguedad y ambigüedad. (7). Pidió a Bélgica que retirase sus tropas y autorizó al Secretario General a que, en consulta con el Gobierno del Congo, proporcionase la ayuda militar necesaria hasta que las fuerzas nacionales de seguridad congoleesas estuvieran en condiciones de cumplir su cometido.

Todos los detalles fueron dejados en manos del Secretario General, inclusive la composición y el control operacional de la fuerza pacificadora. El Señor Dag Hammarskjöld, en ese entonces Secretario General, estipuló los detalles y lineamientos generales de tal fuerza:

a).- La ONUC será reclutada primordialmente entre Estados africanos y otras potencias menores; no incluirá fuerzas de las grandes potencias ni de ningún Estado con intereses en el Congo,

(7) U.N. Security Council. Resolution 879th meeting. July 22th 1960, s/4405.

b).- La ONUC evitará verse envuelta en los conflictos internos del Congo, tendrá libertad de movimientos y no tomará la iniciativa en el uso de la fuerza, es decir, sólo actuará en defensa propia.

Antes de 8 días de formulado el llamado, la ONUC, contaba ya -- con un batallón irlandés, un sueco, y dos africanos. Las 25 naciones que proveyeron efectivos militares, principalmente africanas, constituyeron un comité asesor de Hammarskjöld, con funciones a la vez políticas y de estado mayor.

Cuando la ONUC entró en el Congo, algunas fuerzas belgas se retiraron, pero un significativo número de oficiales belgas, como asimismo mercenarios belgas y extranjeros, permanecieron en la Provin-cia de Katanga, donde colaboraron con los propósitos separatistas -- del Jefe del Gobierno provincial, Moisés Tshombé. Además, una lucha -- por el poder central se desarrolló en el seno de gobierno de Leopoldville, a poco de entrar la ONUC en funciones. El personaje principal de aquella lucha era el Primer Ministro Patrice Lumumba, cuyos objetivos inmediatos fueron el forzar la evacuación de todas las tropas belgas y mercenarias y el de integrar las provincias separatistas en un Estado Congolés centralizado, por medio de la fuerza si así fuera necesario. Otras fracciones en el gobierno del Congo, que incluían -- al Presidente Joseph Kasavubu, se oponían al deseo centralizador de Lumumba, si bien no apoyaban el desmembramiento del país. Las Naciones Unidas se vieron atrapadas en el fuego cruzado de la política -- congoleña.

Lumumba deseaba que la ONUC le ayudase a lograr sus propósitos. La ONUC, sin embargo, no tenía autoridad alguna para intervenir en -- los asuntos políticos internos del Congo; ni siquiera en el problema de si el Congo debiera ser un Estado Central o federal. Además, la -- ONUC no estaba autorizada por el Consejo de Seguridad a hacer uso de la fuerza, salvo en defensa propia.

Posteriormente, Lumumba solicitó la ayuda de naciones amigas, -- como Ghana, la RAU, la Unión Soviética. Ghana y Guinea amenazaron retirar de la ONUC sus unidades militares y ponerlas a disposición de Lumumba para la ocupación militar de Katanga. Luego empezaron a lle-

gar al Congo envíos de material militar soviético, checo y de otras procedencias.

En la provincia separatista de Kasai, Lumumba lanzó una campaña que degeneró en matanza civil.

En cierto momento, cuando la intervención directa de la Unión Soviética en favor de Lumumba parecía una inminente posibilidad, Estados Unidos informó al Consejo de Seguridad que se hallaba listo para hacer "cuanto fuese necesario para impedir la intrusión de fuerza militar no requerida por las Naciones Unidas".

A mediados de septiembre de 1960, se hizo una tentativa en el Consejo para aclarar el papel de las Naciones Unidas en el Congo y dejar explícitamente establecido lo que ya estaba implícito: que la ONU debía ser el conducto único para la entrada de fuerzas y abastecimientos militares en el Congo. La Unión Soviética, como era de esperarse vetó la declaración.

La Asamblea consideró entonces el problema en una sesión de emergencia y resolvió autorizar al Secretario General a continuar ayudando al Gobierno Central a "restablecer y mantener el orden en todo el territorio de la República del Congo, y a salvaguardar su unidad, integridad territorial e independencia política". Asimismo, formuló un llamamiento a todos los miembros para que se abstuvieran de efectuar abastecimiento alguno de armas, directo o indirecto, independientemente de la operación de las Naciones Unidas y solicitó una pronta solución, por medios pacíficos de todos los conflictos internos.

Mientras se producían estos acontecimientos, una fracción militar golpista, se apoderó del Gobierno Central del Congo, detuvo a Lumumba y expulsó del País a todo el personal soviético. Luego de un breve período bajo la protección de las fuerzas de las Naciones Unidas, Lumumba huyó y fue capturado por las fuerzas de Katanga y, según se supone, asesinado. El País continuó dividido y al borde de la guerra civil.

A medida que las Naciones Unidas se veían cada día mas envueltas en los asuntos internos del Congo y que la intervención unilateral soviética y de otros países fue siendo liquidada, el Secretario General empezó a ser blanco de acres ataques por parte de Moscú. Ya en otoño de 1960, el Primer Ministro Soviético Nikita Krushov, había pedido la renuncia del Secretario General, y la creación de una "troika" de tres Secretarios Ejecutivos para la organización. Tal campaña continuó hasta la muerte del señor Hammarskjöld, ocurrida en circunstancias trágicas mientras desempeñaba una misión en Katanga.

Las naciones africanas que habían compartido la oposición soviética a la ONU y que habían intervenido unilateralmente en los asuntos del Congo, a fin de cuentas hicieron las paces con el Secretario General, cuando terminaba el año de 1960. Cuando tuvieron que elegir entre apoyar una operación de las Naciones Unidas que no les gustaba o convertir al Congo en un campo de batalla de la "guerra fría" prefirieron a la ONU. También se unieron a la mayoría de los Estados miembros en un total repudio a la "troika" soviética.

Lo esencial en las dificultades con que tropezó la ONU en el Congo fue el hecho de que el Secretario General, primero Dag Hammarskjöld y luego U Thant, tuvo que actuar en una serie de crisis sin que el Consejo de Seguridad ni la Asamblea General hubiesen llegado a un acuerdo respecto a la acción que él estaba autorizando a ejecutar o de las atribuciones discrecionales de que podía hacer uso. Si los estados miembros de la organización no podían ponerse de acuerdo en proveer a la ONU de instrucciones adecuadas, entonces, según el propio criterio de Hammarskjöld tenían que aceptar las medidas que se tomasen o la "responsabilidad por la inacción". Lo que ocurrió fue que prefirieron no aceptar ninguna de las dos cosas.

La Unión Soviética esperó hasta muy avanzado el año de 1962 para brindar su apoyo apenas tácito a la ONU. La ocasión fue la decisión del Secretario General Thant de hacer una demostración de fuerza en Katanga para presionar a Tshombé y obligarlo a cumplir sus acuerdos con el Gobierno Central. La alternativa era la reanudación de la guerra civil. La decisión contó con el apoyo explícito de los Estados Unidos y el apoyo tácito de la Unión Soviética. Gran Breta-

ña y Francia, en cambio, se opusieron. El asunto no fue sometido a votación en el Consejo de Seguridad. La resistencia militar de ---- Tshombé se desmoronó y el arreglo político de la secesión de Katanga se logró en unos meses después.

En el asunto del Congo, la organización tomó una serie de medidas que atañen directamente al tema en estudio. La acción de las Naciones Unidas fue iniciada a instancia del Secretario General, convocando al Consejo de Seguridad, el cual definió inicialmente el objeto de la intervención de la organización y puso en marcha la operación mediante las instrucciones y autorizaciones que dió al Secretario General. La Asamblea General se reunió en una ocasión en una sesión de emergencia por haber ocurrido la situación prevista en la resolución "Unión Pro Paz" y adoptó resolución (8), con objeto de reforzar, mediante su afirmación, las resoluciones esenciales del Consejo de Seguridad.

El Consejo autorizó la creación de una fuerza de las Naciones Unidas, a la cual se le llamó como ya se ha mencionado, ONUC, cuyo mandato, gracias a las autorizaciones sucesivas y complementarias, llegó a ser mas amplio que el de la fuerza de emergencia destacada en Egipto. Conforme a la resolución, muy importante, del 21 de febrero de 1961, el Consejo de Seguridad "pidió con urgencia que las Naciones Unidas tomaran todas las medidas adecuadas para evitar una guerra civil en el Congo, ...incluyendo...el uso de la fuerza, si -- fuese necesario en último extremo". La resolución del 24 de noviembre autorizó "al Secretario General a tomar una acción vigorosa, incluyendo al uso de la fuerza, si fuera necesario, para la aprehensión...de todo personal militar y para militar y asesores políticos que no estén bajo el comando de las Naciones Unidas, así como a los mercenarios...".

Estas formas del uso de la fuerza no constituyen medidas coercitivas contra un Estado conforme al capítulo VII de la Carta, ni las fuerzas armadas empleadas en el Congo estaban autorizadas a tomar medidas militares contra un Estado cualquiera. Pero obviamente significaron algo mas que las funciones propias de un cuerpo de observadores. La fuerza estaba autorizada a emprender acciones militares

propriadamente, a entablar combate y a ocupar militarmente regiones del país, si el Secretario General lo juzgaba necesario, como en efecto-ocurrió, para lograr los dos propósitos que le fueron asignados: evitar la guerra civil y liquidar definitivamente el problema del personal militar y mercenarios extranjeros.

La operación de los Estados Unidos en el Congo constituye un eslabón mas dentro de la práctica de la organización que fundamenta la Autoridad de la Asamblea General para actuar en el terreno del mantenimiento de la paz. En cambio, no representa una instancia adicional que refuerce la autoridad del Consejo de Seguridad para decidir el empleo de la fuerza armada como medida coercitiva en contra de un Estado, mediante procedimientos distintos de los señalados en los artículos 42 y 43. El significado jurídico de la acción de las Naciones Unidas en el Congo es pues muy distinto del de la acción en Corea.

La fundamentación jurídica del empleo de la fuerza en el Congo, presenta problemas especiales. El reconocer que no tuvo carácter ---coercitivo no agota el problema. No hay duda de que la fuerza estaba autorizada para emprender verdaderas acciones militares a nombre de las Naciones Unidas, por lo menos después de la resolución del 21 de febrero de 1961. Por otro lado, tampoco hay duda en que el único caso de uso de fuerza armada a nombre de las Naciones Unidas previsto en la Carta, es el de la acción coercitiva dentro del capítulo VII.

Si bien es cierto que las operaciones militares en el Congo no estaban dirigidos contra un Estado, sí lo estaban contra grupos importantes de extranjeros identificados por la resolución del Consejo de Seguridad como personal militar o paramilitar extranjero o mercenarios que no estuvieron bajo el comando de las Naciones Unidas o --contra aquellas fracciones rivales que por su actitud impidieran lograr el propósito de evitar la guerra civil, algunas de las cuales --ejercían un control de facto sobre regiones enteras del país y estaban organizadas políticamente. La autorización de que gozaba la fuerza fué considerada suficiente para tomar iniciativas militares que --significaran, en último extremo, la destrucción como unidades combatives de las fuerzas que se opusieran a los dos propósitos señalados por la organización.

El elemento de mayor importancia para evaluar jurídicamente el significado de la operación en el Congo es el objetivo básico que se perseguía a través de la acción militar. Este objetivo era fundamental e inmediatamente interno aunque mediatamente internacional: evitar una guerra civil en gran escala que desbordara su ámbito nacional y se convirtiera en un conflicto internacional. Para lograrlo -- era indispensable eliminar los elementos extranjeros e impedir la lucha entre las facciones rivales, aún empleando la acción militar. La naturaleza de ésta quedaba pues condicionada por el propósito que se perseguía.

Ahora bien, como ya se dijo, este objetivo era directamente interno e indirectamente internacional: evitar la extensión de la guerra civil para preservar la paz internacional. Se trata pues de un objetivo completo, con aspectos tanto internos como internacionales, por lo demás el propósito que figuró en primer término fue el de mantener la integridad territorial y la independencia política del Congo.

Este carácter complejo del objetivo de la acción militar en el Congo con sus claros aspectos internacionales, autorizaría a fundar legalmente el uso limitado que se hizo de la fuerza armada en los poderes específicos de que goza el Consejo de Seguridad conforme al capítulo VII; concretamente en el artículo 40, ya que con la adopción de tales medidas se pretendía ante todo evitar que la situación se agravara. A la vez, otras medidas conexas, como la convocatoria al Parlamento y la reorganización del ejército congolés, encuentran su fundamento en las facultades generales de que goza el Consejo conforme al artículo 24, primer párrafo, y el artículo 25 de la Carta.

En conclusión, la operación de las Naciones Unidas en el Congo, ONUC, si bien no tuvo carácter coercitivo, fue un caso de uso de la fuerza armada a nombre de las Naciones Unidas, llevada a cabo al márgen de los únicos procedimientos y mecanismos previstos por la carta para que la organización pueda emplear la fuerza. El fin que perseguían las Naciones Unidas al crear la fuerza toca tan cerca del propósito general de la organización de mantener la paz y la seguridad internacionales que se puede considerar que esta forma de emplear la fuerza armada constituye un instrumento adicional para mantener la -

paz y la seguridad internacionales que se puede considerar que se puede considerar que esta forma de emplear la fuerza armada constituye un instrumento adicional para mantener la seguridad colectiva, o si se quiere precisar, un procedimiento "sui generis" de la seguridad colectiva y "ad hoc", impuesto por las necesidades de una situación nueva y que no había sido prevista por los autores de la -- Carta.

Debe hacerse notar que las Naciones Unidas en ambas situaciones pacificadoras, Egipto y Congo, autorizaron el uso de la fuerza armada a su nombre, no con fines coercitivos ni sancionadores, sino como una "contribución al mantenimiento de la paz internacional".

5.- Biafra y Sudáfrica.-

De entre los muchos focos de tensión internacional actuales, -- destacan los de Biafra y Sudáfrica por sus características semejantes.

Lo que aproxima a ambos conflictos es que no pueden ser discutidos por el organismo internacional debido a que se trata de asuntos de la exclusiva competencia interna de Nigeria y Sudáfrica respectivamente.

Muchos meses llevó el conflicto de la separatista Biafra; demas-- adados quizás. Es cierto también que en cierto momento ha dejado de ser un conflicto puramente interno debido al apoyo internacional -- que tanto Biafra como el Gobierno de Nicaragua han recibido de Pot-- tencias ajenas al país. Pero la jurisdicción de las Naciones Unidas por razones legales constitucionales no tiene derecho a intervenir en tales situaciones. Sólo podría hacerlo a petición de parte. En -- este caso, por que así lo fuera requerido por el gobierno de Nige-- ria, reconocido internacionalmente como único gobierno del país.

Los últimos años de Africa se han caracterizado por un largo -- proceso de dolor. Los grandes poderes no han dudado en llegar a las decisiones mas crueles con tal de hacer sobrevivir sus grandes inte-- reses. Pero a la historia de tales intereses se ha unido, como era--

de esperarse, la sorda batalla interna: la batalla tribal, esto es todo aquello que significaba, después del proceso independiente, la búsqueda de la hegemonía para un determinado grupo étnico en el complejo humano de una joven nación. Complejo además acentuado porque las naciones colonialistas labraron y marcaron los desequilibrios técnicos y, a la hora de la independencia, actuaron y presionaron sobre ellos. Dividir es vencer.

Un caso ejemplarmente dramático sería el de Nigeria, es decir, el de Nigeria más Biafra. En 1900, la Gran Bretaña dividió la Colonia en tres partes: la colonia de Lagos propiamente dicha, y que incluía el territorio de los Yoruba; el protectorado del Sur de Nigeria y el protectorado del norte de Nigeria. Estos dos últimos fueron unidos en 1914.

El norte continuó siendo feudal mientras que el sur, sobretudo la tribu Ibo, componía la estructura "intelectual". Los Ibos habían sido cristianizados mientras que las tribus del norte continuaron siendo musulmanas. Esto obviamente, acentuó las diferencias tribales.

Al paso del tiempo, Nigeria sufrió ciertos progresos y en el norte se necesitaron cuadros de funcionarios y personal calificado, que los ibos suministraban. El sur dotaba a el norte de "personal". Era el medio adecuado para el dominio y la desarticulación; el "indirect rule" o gobierno indirecto. Tal régimen empezó a pesar sobre los ibos y los yorubas; se formaron, por tanto las primeras resistencias.

Como ocurrió en el Medio Oriente, la segunda guerra mundial -- agitó también de una manera creciente, a los más de los países africanos. En Nigeria los ingleses no pudieron evitar el proceso. La presión de los grupos sociales en pro de una liberación determinó a la Gran Bretaña la creación de un modelo de colaboración que no suscitara tanta resistencia, como el sistema colonial vigente. Se trataba de un mecanismo de adaptación.

Así surgió en 1945, la reforma a la constitución colonial. De tal manera se fueron acentuando las diferencias y fomentándose los

sentimientos separatistas de ambas regiones.

En el momento mismo en que se arriaba para siempre la bandera inglesa, 1° de octubre de 1970, se iniciaba la pugna por obtener la hegemonía de los diferentes grupos tribales. Esta situación explosiva se tradujo en los primeros días del año de 1966 en un levantamiento de varios jóvenes militares. Los oficiales sublevados no pudieron ocupar Lagos, la capital federal y posteriormente fueron capturados y arrestados. De todos modos el líder de una de las facciones Ironsi empujado por el proceso irreversible, firmó el decreto, 24 de mayo de 1966, que disolvía la Federación y creaba el Estado Unitario. Ante esa medida, que disminuía la posición privilegiada del norte, se produjeron en aquella región los primeros y terribles "programs" o purgas en contra de los ibos. El 29 de julio el General Ironsi fue asesinado y el General Yakubu Gowon se hizo cargo del Gobierno militar. Se trataba de una victoria militar del norte y sus asociados británicos. La guerra civil era un hecho. La fuga de los ibos hacia el sur se acentuó, sus trenes fueron asaltados y las matanzas se generalizaron.

El descubrimiento del petróleo en el este, zona de los ibos, -- aceleró la crisis. Una vasta y subterránea guerra de intereses nacionales e internacionales entraba, además, en escena.

Yakubu Gowon, nuevo jefe militar de Nigeria, intentó evitar la ruptura con la región este, de predominio ibo. Ofrece para ello garantías. Pero el otoño vio reproducirse los asesinatos en masa de -- los ibos. Se calcula que alrededor de un millón y medio perdieron su casa y bienes en el norte en aquella ocasión. Llegaron en un atroz -- viaje hasta su región natal. Ahí estaba el gobernador militar, Coronel Ojuku que se negó a escuchar a Gowon. La región desesperadamente tendía hacia la resistencia armada.

El problema de Nigeria se transformaba a su vez en un problema continental. Para los países africanos la posición de una secesión petrolera, les recordaba, demasiado, la historia de Katanga. Pero al margen de este hecho, todos los países africanos estaban en contra -- de una coyuntura de ese tipo porque saben muy bien que esa es la de-

bilidad esencial de cada país; las diferencias tribales, por que de tener éxito en Nigeria, podría ponerse en marcha un mecanismo general que produjese la desarticulación tribal en más de algún país.

Así llegó el 30 de mayo de 1967 a la declaración de independencia de la región del este bajo el nombre de Biafra. El Gobierno Militar Federal decretó el estado de emergencia, ratificó la disolución de los partidos políticos y declaró el bloqueo naval y aéreo de Biafra.

Los ibos se encerraron en la fortaleza del separatismo, que por las razones antes dichas, asustaba enormemente a todos los países africanos, y comenzaron una lucha terrible.

El norte feudal, estrechamente asociado a la Gran Bretaña, puso en marcha una poderosa máquina de guerra. Biafra comenzó a padecer un cerco espantoso y alucinante cuyos caracteres han sido ampliamente expuestos por la prensa mundial. El temor a una matanza general de ibos ha pesado hondamente en las últimas horas de Biafra y después de su rendición. Todas las autoridades del mundo se han dirigido a Gowon solicitando que los Derechos Humanos sean respetados.

Los países africanos han ayudado a Gowon, en líneas generales, pensando que su política común está contra cualquier secesión económica y geográfica de origen tribal.

Finalmente el cerco se cerró y los separatistas fueron vencidos por la fuerza de las armas y del hambre. Se calcula, conservadoramente, que varios millones de hombres murieron, la mayoría niños, a consecuencia de la inanición. Toda una nueva generación de ibos fue eliminada brutalmente. Por lo mismo, es imposible atender solamente el aspecto político sustrayéndose del carácter inhumano de tales luchas. Un análisis de tal magnitud no sólo sería incompleto sino inhumano.

Posteriormente Lagos y Londres, ratificaron su unión. Pero superado el conflicto inicial de la secesión, el problema político trascenderá con fuerza en su día. Las estructuras minoritarias de los partidos políticos, tras la secuela de la guerra, encontraron a un

país más advertido y dramatizado. Con producto nacional bruto de --- 30 dolares por habitante al año (1966) y con el 75% de la población dedicada a la agricultura, Nigeria agota explícitamente las tragedias del subdesarrollo, de la explotación y del progreso. En su contexto significa la lucha del Tercer Mundo por un lugar en la dignidad humana y en el bienestar social.

6.- El apartheid.-

El caso de Sudáfrica tiene una dimensión un poco diferente del de Biafra. No se trata aquí de una guerra civil en la que se provoca la muerte por inanición de miles de seres humanos, debido al bloqueo que una parte ejerce sobre la otra. Lo que perturba las conciencias en el caso de Sudáfrica, es la explotación gradual que una minoría de la población, la blanca, ejerce sobre los habitantes autóctonos del país, que son los propietarios reales y originales de las riquezas de la región. Y esta explotación cotidiana tiene matices igualmente dramáticos que los del caso de Biafra. Porque en Sudáfrica se explota y se discrimina a los habitantes originales del país, debido al color de su piel y con base en la prepotencia del hombre blanco - basada en su mayor poder armado, su mejor tecnología y educación.

En Sudáfrica tampoco pueden intervenir las Naciones Unidas porque el apartheid es cuestión interna del país. Privan sus derechos soberanos. La creación de dicho organismo internacional significó, - es cierto, una cesión parcial de la soberanía de los Estados. Soberanía de los Estados. Soberanía, que desde su aparición como consejo sustentador de la independencia de los Estados-Nación a partir del fin del medievo, no ha podido ser trascendido por gobierno alguno, - por más internacionalista que se haya declarado.

En la introducción a su Memoria Anual de 1966-67, el Secretario General señaló el continuo deterioro de la situación en el Africa Meridional, el creciente peligro de conflictos y la necesidad urgente de una acción internacional eficaz.

Desde 1967 nuevas y graves violaciones se han producido en Sudáfrica, Africa Sudoccidental y Rhodesia del Sur. La situación reinan-

te en Africa Meridional constituye una afrenta para la humanidad y un "crimen contra la humanidad". En los términos del apartado c) del artículo 6 del acuerdo de Londres de 1945, del Tribunal Internacional de Nüremberg. Dicho artículo, que representa la definición aceptada de los "crímenes contra la humanidad" en el Derecho Internacional, dice:

"El asesinato, exterminio, reducción a esclavitud, deportación y todo acto inhumano cometido contra toda población civil, antes o durante la guerra, o bien la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos, en ejecución de, o en conexión con cualquier crimen dentro de la jurisdicción del Tribunal, sea o no en contravención de las leyes internas del país donde se haya perpetrado".

Por esta razón, desde 1965, en varias resoluciones de la Asamblea General se ha venido declarando que el apartheid y colonialismo en el Africa Meridional, constituyen "crímenes contra la humanidad". En ellos se ha basado la Asamblea General para reconocer la legitimidad de la lucha del pueblo del Africa por la restauración inalineable y fundamental a la libertad y a la independencia.

En las situaciones en que se violan sistemáticamente los derechos humanos y las libertades fundamentales, lo que primero hace falta es una investigación imparcial, seguida de negociaciones y, cuando sea necesario, la publicación de tal investigación. Si fracasan el diálogo y la negociación, deberá buscarse, a escala mundial, una condena internacional, y como último recurso, la aplicación al delincente de sanciones internacionales, tanto económicos como, si fuera necesario, militares.

La Asamblea General ha reconocido que el apartheid en Sudáfrica constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales y un motivo de agravación de la explosiva situación que reina en todo el Africa Meridional. En su resolución del 26 de octubre de 1966, (1), declaró que las Naciones Unidas tienen un interés fundamental en combatir la política del apartheid y que es necesario idear con urgencia medios para eliminarla".

Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos, declarativos más--
no ejecutivos, de las Naciones Unidas a lo largo de dos decenios, --
han tropezado con la intransigencia y el desaffo de los sucesivos go
biernos sudáfricanos. Pero la situación no ha mejorado a pesar de ta
les esfuerzos. El gobierno sudafricano ha intensificado la discrimi-
nación y represión de carácter racial, alentando con ello al régimen
de Rhodesia del Sur, a aplicar medidas análogas. Ha aumentado el pe-
ligro de un conflicto racial violento. Es imperativo adoptar medidas
internacionales eficaces y decisivas, con objeto de poner término al
racismo en Africa Meridional y evitar los incalculables daños que se
causan a la población negra y alejar el peligro de un conflicto de -
grandes proporciones que se está gestando para un futuro no muy leja
no.

Sólo mediante la imposición de verdaderas sanciones económicas-
contra el gobierno sudafricano, con base y fundamento en el capítulo
VII de la Carta, será posible llegar a una solución pacífica. Tales
sanciones requieren que el Consejo de Seguridad adopte ciertas medi-
das, así como la plena cooperación de todos los Estados, especialmen
te aquellos conectados comercialmente con sudáfrica. Estos, entre --
quienes figuran tres de los miembros permanentes del Consejo, han --
sostenido que la situación que priva en Sudáfrica no constituye una-
amenaza para la paz. Como resultado de ello, no se ha logrado el con
senso necesario para que el Consejo de Seguridad pueda adoptar medi-
das.

Por lo tanto, es claro que ninguna acción coercitiva colectiva-
puede ser eficaz sino cuenta con el interés, traducido en apoyo acti
vo, de algunas de las principales potencias. El que esté fundada en-
derecho y principios humanos elementales y cuente a su vez con la --
opinión favorable de la gran mayoría de las naciones, carece de im--
portancia.

7.- Cuba, 1962.-

La confrontación directa entre los Estados Unidos y la Unión So
viética ocurrida en Octubre de 1962 a consecuencia de la crisis con-
secuente a la instalación de bases de proyectiles soviéticos en la -

isla de Cuba, ha sido uno de los sucesos más importantes por su significación y trascendencia que los últimos veinticinco años de la vida internacional.

En el verano de 1962, posterior a la visita que hiciera el Ministro cubano de la defensa, Raul Castro, a Moscú, se intensificó el envío de personal y material militar por parte de la Unión Soviética hacia Cuba. Cientos de técnicos rusos arribaron en barcos los cuales fueron descargados por las noches, bajo las precauciones más estrictas de seguridad.

El 22 de octubre, el mundo se vió alarmado cuando el Presidente Jhon Ford Kennedy, en una transmisión especial de radio y televisión, informó al "mundo y a la nación" que se había establecido el hecho, bajo evidencias indudables, de que una serie de bases para el lanzamiento de misiles o proyectiles teledirigidos con carga nuclear se estaban construyendo en Cuba. Asimismo, bombarderos jet capaces de transportar armas nucleares, estaban siendo desembarcados. Con tal motivo el Presidente de los Estados Unidos tomaba las siguientes medidas unilaterales:

- 1) Una estricta cuarentena contra todo el equipo militar ofensivo que se enviara a Cuba.
- 2) Aumentar la vigilancia sobre Cuba.
- 3) La política de devolver cualquier ataque nuclear proveniente de Cuba "contra cualquier nación del hemisferio occidental como un ataque de la Unión Soviética a los Estados Unidos, relacionado con toda responsabilidad a la Unión Soviética".
- 4) El refuerzo de la base naval de Guantánamo y la evacuación del personal no esencial.
- 5) Solicitar una reunión inmediata del Organismo de Consulta de la OEA para considerar la amenaza a la seguridad hemisférica, invocando los artículos 6 y 8 del Tratado de Río.

6) Un llamado para una sesión de emergencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, requiriendo una resolución en sentido de ordenar la desmantelación y retirada de todo el armamento ofensivo de Cuba, bajo la supervisión de observadores de las Naciones Unidas.

7) Un llamado al Premier Krushev para "detener esta clandestina y provocativa amenaza a la paz mundial". (1)

La tensión y negociaciones internacionales duraron una semana, hasta el 28 de octubre en la cual claramente se denotaron tres caminos seguidos para llegar a una solución:

Las negociaciones directas entre el Presidente Kennedy y el Primer Ministro Krushev, sin lugar a duda, las mas importantes y significadas: la acción de OEA como organismo regional y la acción de las Naciones Unidas.

Diez cartas fueron intercambiadas entre los gobernantes soviéticos y estadounidense, cinco en cada dirección. La crisis fue resuelta en la Carta del 26 de octubre del Primer Ministro Krushev al Presidente Kennedy, la cual nunca se ha publicado, y por la respuesta del Presidente Kennedy de octubre 28. En esencia el trato fué "no -- missiles" a cambio de "no cuarentena y no invasión".

La OEA secundó ampliamente la acción tomada por los Estados Unidos, adoptando una solución en tal sentido y convirtiendo de esta -- forma una medida unilateral en colectiva, "legalizando" así la intervención armada de los Estados Unidos.

Los representantes de Cuba y los Estados Unidos ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pidieron el 22 de octubre que se considerara la situación que se presentaba. Una petición semejante -- fue presentada por el representante soviético el día 23. El mismo -- día el Consejo de la OEA adoptó su resolución y el Presidente Kennedy, invocándola, ordenó el día 24 el inicio de la cuarentena.

(1) United States Department of State, Bulletin, Volumen 47 (1962), -- pp 715-720.

En octubre 24, el Secretario General U. Thant propuso al Presidente Kennedy y al Primer Krushev una suspensión en las actividades por dos semanas. Como no obtuviése éxito en tal iniciativa el día siguiente envió un segundo mensaje al Presidente Kennedy pidiendo "que los buques americanos en el Caribe hicieran lo posible para evitar toda confrontación directa con los barcos soviéticos", y al Primer Ministro Soviético que "los barcos soviéticos en camino a Cuba, se mantuvieran alejados del área de interceptación". (2)

El día 26, envió una carta al Primer Ministro Castro, pidiéndole suspendiese la construcción de las bases de proyectiles durante las negociaciones. Castro aceptó al día siguiente, pero reclamando que, "el gobierno de los Estados Unidos desista de sus amenazas y actos agresivos contra Cuba, incluyendo el bloqueo naval". (3).

La crisis cubana, en la cual las dos superpotencias estuvieron en conflicto directo, no ofrece ningún precedente útil con respecto a la gestión de organizaciones internacionales, ya que ni la OEA ni la ONU tuvieron la oportunidad de desempeñar sus funciones.

Se puede deducir que la amenaza de un conflicto nuclear entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, sólo puede ser encarada y negociada directamente, mientras el resto de los Estados no pueden desempeñar un papel efectivo. Los hechos demostraron que tanto la OEA como la ONU, solo proveyeron un contexto adicional más no fundamental, definitivamente complementario.

En este caso, que envolvió una confrontación militar directa y una amenaza a la seguridad del hemisferio, la OEA otorgó a los Estados Unidos una decisión internacional la cual podría justificar, tanto en el campo jurídico como en el político, los actos unilaterales llevados a cabo por Estados Unidos.

(2) United Nations Yearbook, 1962, p 109- New York Times, oct. 27, -- 1962, p, 8.

(3) New York Times, oct. 28, 1962, p. 31.

Las Naciones Unidas proveyeron de un foro, casi marginal, para la discusión y negociación de ambos Estados. Una acción efectiva -- era casi imposible, por la delación normal en su procedimiento y por los vicios en el mismo. Mientras el Consejo de Seguridad fué impotente para actuar en una forma decisiva, en ausencia de un acuerdo entre las dos superpotencias, el Secretario General proveyó una iniciativa, como tercero en la disputa, otorgando su prestigio moral para obtener una solución pacífica.

Vietnam y Camboya.-

Paradójicamente, el peor y mas inhumano conflicto que ha ocurrido dentro del período de vida de las Naciones Unidas, permanece al margen de la competencia de la Organización.

De todos conocida por su inmensa crueldad, la guerra no declarada en el Sudeste de Asia, es apoyada directamente por las superpotencias cuyos intereses o influencias están en juego: los Estados Unidos, la Unión Soviética y la China Continental.

Ni Vietnam del Norte ni Vietnam del Sur son miembros de las Naciones Unidas. Pero sí lo son las dos superpotencias que apoyan a -- los gobiernos oponentes. Pero es claro que ninguno someterá jamás a la consideración de las Naciones Unidas ninguna propuesta de pacificación. Y claro está que tal conflicto no ha sido considerado por -- ninguno de los organos ejecutivos de la organización como "quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales", ni como "acto de agresión" siendo innegable que tal conflicto mucho tiempo ha que dejó de ser una crisis doméstica, para convertirse primero en un campo de -- prueba de nuevas armas de terribles refinamientos y posteriormente -- en una verdadera intrusión de fuerzas extranjeras.

La simple expectativa ante tales acontecimientos por parte de -- las Naciones Unidas la convirtieron en cómplice. Denota una clara su misión ante las directrices que puedan convenir en el presente momento histórico a determinada superpotencia. Las declaraciones y llamadas de atención que se han efectuado y que se efectúen no vienen a -- ser mas que posturas fariseicas, completamente ineficaces y por lo --

mismo, terriblemente crueles.

Un estudio detallado de esta guerra escaparía a los límites de este trabajo, tanto en su extensión como en su carácter jurídico, -- trascendiendo hasta el aspecto político y ético.

Baste nuestro testimonio de total repudio a la situación creada por la intervención armada y directa por parte de los Estados Unidos utilizando técnicas y procedimientos que rebasan todo límite de humanidad y sensatez, y dirigida no contra un ejército regular "enemigo" sino principalmente contra la población civil y las obras de estructuración económica de la República Popular de Vietnam del Norte; y -- contra la posición que han adoptado las Naciones Unidas al no ejercer una posición positiva y enérgica, eficaz, contra tales procedimientos tipificables como genocidio.

CONCLUSIONES. -

El conjunto de normas que hoy constituyen el Derecho Internacional es muy amplio, y las Naciones tienden generalmente a observar tales reglas por razones de conveniencia o interés egoísta, o simplemente con fines de reciprocidad para inducir a otros Estados a aceptar las mismas restricciones. Contrastando con el Derecho interno, -- la comunidad internacional carece de las instituciones y procedimientos eficaces para dictar, aplicar y hacer cumplir Leyes propias sobre una base mundial uniforme. Tal estado de cosas se debe en parte a lo profundo de las contradicciones que dividen a los Estados soberanos en materia de objetivos e intereses. Al hecho de que constantemente se confía en el poder nacional para alcanzar esos objetivos y afianzar esos intereses; y a la ausencia de todo consenso mundial acerca de lo que ha de entenderse por intereses nacionales legítimos y por comunes intereses deseables y acerca de cuales han de ser las reglas y los procedimientos aceptables para hacer frente en forma pacífica a los conflictos que provoca el interés nacional estrechamente concebido.

Al elaborar y redactar la Carta, los miembros fundadores de las Naciones Unidas no delegaron ninguna autoridad legislativa ni ejecutiva real a la organización. La Asamblea General no es una legislatura o Parlamento mundial. Sus poderes fueron cuidadosamente limitados funciones tales como las de "discutir", "considerar", "hacer recomendaciones", "promover estudios", "elegir miembros para otros órganos" admitir nuevos miembros, establecer organismos subsidiarios, etc. Artículos 10 a 17 y 22. Sólo el poder de imponer contribuciones autoriza a la Asamblea General a fijarles una obligación compulsoria, -- con sanciones consecuentes, a las Naciones miembros. Y aún esto es relativo.

En lo que atañe al mantenimiento y restablecimiento de la paz, -- el Consejo de Seguridad tiene responsabilidad directa y poderes compulsorios según el capítulo VII de la Carta. Es impotente, sin embargo, para emprender una acción ejecutiva a la cual alguno de los 5 --

miembros permanentes le oponga su veto, de acuerdo con el artículo-27. Y en cuanto al arreglo de las controversias que amenacen la paz el Consejo, al igual que la Asamblea, sólo puede formular recomendaciones.

Las Naciones Unidas, en otras palabras, no pueden dictar normas de Derecho Internacional del modo como una Nación soberana puede promulgar leyes internas. En funciones que no sean las de imponer la paz, las Naciones Unidas pueden instar a sus miembros soberanos a que observen sus recomendaciones. Aún en el vital campo del mantenimiento de la paz, los poderes de la organización se hallan limitados por el veto y por las realidades de la política del poder.

La Carta de las Naciones Unidas reconoce una variedad de usos-nacionales y colectivos del poderío militar para mantener la paz en un mundo en el cual las naciones soberanas confían únicamente en la fuerza para proteger sus intereses. Faltándole la autoridad y los instrumentos requeridos para una aplicación uniforme, imparcial y objetiva de las reglas y principios en vigor para dirimir las controversias internacionales, las Naciones Unidas dejan en manos de los Estados atribuciones muy amplias para dar solución a los conflictos por medios tradicionales. Individualmente y en grupos, los Estados a su vez actúan siempre según su propia interpretación del Derecho Internacional. En ocasiones, cuando cuentan con el poder para hacerlo, suelen ignorar y desafiar abiertamente las interpretaciones jurídicas dando satisfacción a sus propios intereses.

Las Naciones Unidas no han transformado la existente estructura del poder. La refleja y solo provee un mecanismo adicional e insuficiente, cierta presión para contribuir a que el sistema funcione de un modo menos propenso a la guerra. El poder que los Estados tienen de competir unos con otros para promover y proteger sus propios intereses continúa siendo el factor básico en los cambios y conflictos mundiales.

Debe hacerse por lo menos un cambio esencial en la Carta, cambio requerido en orden de brindar un programa pacificador efectivo. Este cambio esencial sería remover del bloqueo del veto en el Conse

jo de Seguridad la "acción contra la agresión", pues este impide--- por las características políticas estudiadas, una acción efectiva pa- ra evitar o eliminar una agresión o quebrantamiento de la paz, de -- acuerdo con el plan y métodos estipulados por la Carta.

Remover el bloqueo del veto podría efectuarse de dos maneras: - la primera sería crear en el Consejo de Seguridad y con respecto a - los asuntos de pacificación, un voto mayoritario, eliminando por com- pleto el veto. Sin ser necesario, claro debe estar, la aprobación -- unánime de los miembros permanentes del Consejo. En forma alternati- va, el mismo efecto podría obtenerse trasladando los asuntos que re- quiriesen alguna decisión pacificadora a la Asamblea General, libre - del veto. De esta manera, con un cambio de características constitu- cionales se "legalizaría" la actuación de la Asamblea, capacitándola para tomar verdaderas decisiones ejecutivas de carácter compulsorio- en materia pacificadora.

Cualquiera de estas dos medidas podría brindar este cambio esen- cial y deseable, para mantener la maquinaria pacificadora libre del- bloqueo del veto.

Pero al lado de los problemas jurídicos se encuentran los pro- blemas políticos, verdaderos obstáculos para un progreso igualitario en la comunidad internacional. Seguros estamos, que las grandes po- -- tencias, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, no acepta- -- rían en forma alguna tales cambios, que eliminarían su preponderan- -- cia aún en el campo técnico y jurídico de la organización, y les im- pedirían proteger sus intereses a través de la misma.

Porque las Naciones Unidas no poseen un mecanismo auto-operante que pueda automáticamente mantener o restablecer la paz. Las Nacio- -- nes Unidas solo pueden dar a sus miembros los medios y la oportuni- -- dad de información de los problemas y dificultades mundiales. Las Na- ciones Unidas pueden servir como un instrumento a través del cual -- sus miembros pueden, voluntariamente, cooperar y eliminar diferen- -- cias. La efectividad de las Naciones Unidas depende no de las previ- siones inscritas en su Carta sino en la determinación de los Estados del mundo para hacer que ésta funcione, y la inteligencia, imagina-

ción, habilidad y buena voluntad de los estadistas.

Decir, como lo hacen ciertos observadores internacionales poco agudos, que las Naciones Unidas han fracasado, es decir una verdad a medias: lo que la ha hecho fracasar son sus miembros principales.

Tiene considerable importancia para todas las Naciones y sus -- pueblos, el saber si el Derecho Internacional puede convertirse en -- un instrumento mas efectivo, para conducir en forma pacifica las rela -- ciones internacionales en un mundo cambiante. Todo nuevo tratado, -- convenio comercial, para prohibir las pruebas nucleares, un pacto de no agresión, representa un esfuerzo para extender el imperio del De -- recho. Es un intercambio de promesas relativas a un principio legal -- o una serie de normas. Tanto el Derecho Internacional convencional -- como el consuetudinario, continuan siendo de alcance limitado y care -- cen de observancia realmente universal. El conjunto de normas que lo constituye no puede ampliarse de manera coherente sin reconciliar o -- superar criterios o intereses politicos a la vez que divergentes fi -- losofias jurídicas. Una duda, sin embargo, deberá de persistir: ¿ No existirán bases de común interés, de reciprocidad, sobre las cuales -- las naciones rivales puedan erigir un mejor conjunto de reglas capa -- ces de gobernar los contactos necesarios de unas para con las ----- otras ?.

BIBLIOGRAFIA.-

- BOWETT, D.W.: UNITED NATIONS FORCES: A Legal Study. David Davies --- Memorial. Institute of International Studies. Freder--- rick Praeger, New York, 1964.
- BRIMMER, Brenda: A GUIDE TO USE UNITED NATIONS DOCUMENTS. United Na--- tions, New York, 1958.
- BURNS, Arthur Lee: PEACE KEEPING BY UNITED NATION FORCES: From Suez, to Congo. Frederick Praeger, New York, 1963.
- CALVOCORESSI, Peter: WORLD ORDER AND NEW STATES. Institute fro Stra--- tegic Studies, London, 1962.
- CARRION, Ma. Helena: DELIMITACION DE COMPETENCIAS ENTRE LA ONU Y LOS ORGANISMOS REGIONALES. Tesis Profesional. Facul--- tad de Ciencias Políticas, UNAM, 1964.
- CASTAÑEDA, Jorge: VALOR JURIDICO DE LAS RESOLUCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS. El Colegio de México.
- COHEN, Benjamin: THE UNITED NATIONS: Constitutional Developments, Gro--- wth and Possibilities. Harvard University Press, --- Cambridge, 1961.
- Documento de las Naciones Unidas A/5497: EL APARTHEID EN SUDAFRICA. - Naciones Unidas, Nueva York, 1968.
- Documents of United Nations Conference of International Organization, San Francisco, 1945. Vols. 7, 12.
- Geneva Institute of International Relations: THE PROBLEMS OF PEACE. - Oxford University Press, London, 1931.
- DUGGAN, Stephen: THE LEAGUE OF NATIONS. The principle and practice. - The Atlantic Monthly Press. Boston, 1919.
- GOODRICH, Leland: THE UNITED NATIONS AND THE MAINTENANCE OF INTERNA--- TIONAL PEACE AND SECURITY. The Brookings Institu--- tion,

- GORDENKER, León: THE UNITED NATIONS AND THE PACEFUL UNIFICATION OF KOREA. Martinus Nijhoff, La Haya, 1959.
- GRAEVES, H.R.: THE LEAGUE COMITTES AND WORLD ORDER. Oxford University Press, 1927.
- HALDERMAN, Jhon: THE UNITED NATIONS AND THE RULE OF LAW. Oceana Publications Inc. New York, 1939.
- KEETON, George: NATIONAL SOVEREIGNTY AND INTERNATIONAL ORDER. pp 85 -139, Peace Book Co. New York, 1939.
- KELSEN, Hans: THE LAW OF THE UNITED NATIONS. The London Institute of International Affairs. Frederick Traeger Inc., New York, 1951.
- MALINTOPPI, A: LA RECOMENDAZIONI INTERNACIONALI. Milán, 1958.
- MARCUSE, Herbert: EL FIN DE LA UTOPIA. pp 136-70, Siglo XXI Editores México, D.F., 1969.
- MC LUHAN, Marshall: WAR AND PEACE, In the Global Village. Bantam Books, New York, 1968.
- MILLER, G: LEGAL ASPECTS OF THE UNITED NATIONS ACTION IN CONGO. American Journal on International Law, 1961, p 1-28.
- MORGENTHAU, Hans: LA LUCHA POR EL PODER Y POR LA PAZ. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1963.
- ROSNER, Gabriella: THE CHANGING EFFECTIVENESS OF GENERAL ASSEMBLY RESOLUTIONS, The Strategic of World Order. Vol. 3, World Law Fund, New York, 1966.
- SEYERSTED, Finn: UNITED NATIONS FORCES: Some Legal Problems. British Year Book of International Law, 1961, pp 351-475.
- SEYERSTED, Finn: UNITED NATIONS FORCES IN THE LAW OF PEACE AND WAR, A.W. Sijthoff, Holanda, 1966.
- SCHWEBEL, H: THE SECRETARY GENERAL OF THE UNITED NATIONS, His political Powers and Practice, Cambridge, 1952.

SCHWEBEL, H: THE ORIGINS AND DEVELOPMENT OF ARTICLE 99 OF THE CHARTER
British Year-Book of International Law, 1951, p 38.

SLICK, Tom: PERMANENT PEACE: Prentice Hall Inc. 1959.

SPENCER, Jhon: THE LEAGE OF NATIONS. Longmans, Green and Co. London,-
1928.

TAE, Jin Kahng: LAW, POLITICS AND THE SECURITY COUNCIL. Martinus Nij-
hoff, La Hage, 1964.

TAMMES, A.J.P: DECITION OF INTERNATIONAL ORGANS AS A SOURCE OF INTER-
NATIONAL LAW. Recuel des Cours de L' Academié de Droit
International. Vol. 94, p 270, 1958.

TOWNLEY, Ralph: THE UNITED NATIONS. Charles Scribner's Sons. New York
1969.

United Nations Bulletin: KOREA AND THE UNITED NATIONS. Departamento -
de Información Pública, octubre 1950.

United Nations Secretariat: REPERTORIO DE LA PRACTICA SEGUIDA POR LOS
ORGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. New York, 1966.

United Nations Yearbook: 1946/47. United Nations, New York, 1947.

WAINHOUSE, David: INTERNATIONAL PEACE OBSERVATION. The Jhon Hopkins -
Press. Baltimore, 1966.