



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA POSIBLE INTERVENCION
LEGITIMA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LUIS FERNANDO DE LUNA MIRANDA

MEXICO. D. F.

1988



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 POSIBLE INTERVENCION LEGITIMA.

CAPITULO PRIMERO

	Pág.
DESENVOLVIMIENTO HISTORICO DEL DERECHO INTERNACIONAL POSITIVO.	7
A.- Comunidad cristiana de los Estados.	7
B.- Génesis del Derecho Internacional Clásico.	9
C.- Desenvolvimiento del Derecho Internacional desde la Revolución Francesa hasta la Segunda Guerra Mundial.	11
D.- Desintegración y Reconstrucción de la Comunidad Universal de los Estados.	15
E.- Congreso de Viena y la Santa Alianza.	17

CAPITULO SEGUNDO

ETAPA ANTIGUA DE LA INTERVENCION.	21
A.- Intervención por Autoconservación.	23
B.- Intervención para mantener el Equilibrio Político.	31
C.- Intervención por motivos de Humanidad.	34
D.- Intervención por Constitucionalismo.	45
E.- Intervención por Esclavitud.	46
F.- Intervención en una Guerra Civil.	48
G.- Intervención por Deudas en el Exterior.	50

CAPITULO TERCERO

MEDIOS PARA LA SOLUCION DE LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES.	52
A.- Medios Pacíficos Políticos: Negociación, Mediación y Buenos Oficios, Comisiones e Investigación. Congreso y Conferencias, Conciliación y la Consulta.	55
B.- Medios Jurídicos: Arbitraje y Solución Judicial.	64
C.- Medios no Pacíficos: o Còercitivos: Retorsión, Represalias, Bloqueo Pacífico, Boicot, La Ruptura de las Relaciones Diplomáticas e Intervención.	72

CAPITULO CUARTO

	Pág.
LA INTERVENCION COLECTIVA.	85
A. - La Paz y la Seguridad bajo la Carta de las Naciones Unidas.	86
B. - Medidas Provisionales.	93
C. - Medidas Colectivas que no implican el uso de Fuerzas Armadas.	102
D. - Medidas que implican la fuerza armada.	105
E. - Ejecución de las Medidas Colectivas.	109
F. - La Intervención Colectiva por la Asamblea General.	113
G. - Objeto de las Medidas Colectivas.	123
H. - Terminación de las Medidas Colectivas.	126
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFIA	136

CAPITULO PRIMERO

DESENVOLVIMIENTO HISTORICO DEL DERECHO INTERNACIONAL POSITIVO.

- A.- Comunidad Cristiana de los Estados.
- B.- Génesis del Derecho Internacional Clásico.
- C.- Desenvolvimiento del Derecho Internacional desde la Revolución Francesa hasta la Segunda Guerra Mundial.
- D.- Desintegración y Reconstrucción de la Comunidad Universal de los Estados.
- E.- Congreso de Viena y la Santa Alianza.

DESENVOLVIMIENTO HISTORICO DEL DERECHO INTERNACIONAL POSITIVO.

Si antiguamente solfa creerse que el Derecho Internacional Positivo había surgido al iniciarse los tiempos modernos, hoy nadie pone en duda que ya en distintos círculos culturales del mundo antiguo rigieron ciertos principios jurídicos internacionales. Prescindiremos aquí de su exposición, por no guardar conexión directa con ellos el Derecho Internacional actual.

La comprensión del Derecho Internacional Moderno exige que nos detengámos en su desenvolvimiento histórico dentro de la cristiandad occidental de la Edad Media, pues la Comunidad Europea de Estados no esperó, como muchas veces se afirma, hasta la Paz de Westfalia para constituirse. Por otra parte, no hay que pasar por alto el impacto de otros dos círculos jurídico-internacionales, a saber; el Bizantino y el Islámico sobre el Occidente Medieval. Recordémos tan sólo que Bizancio fué del siglo VII al X - un importante centro diplomático europeo. El Círculo Jurídico Islámico, en cambio, no dejaría de influir sobre el derecho de la guerra y las reglas del comercio internacional del mundo cristiano. (1).

A.- LA COMUNIDAD CRISTIANA DE LOS ESTADOS.

Las recientes investigaciones de Paradisi, Balladore, Palleri, Vismare y Von Der Heydte han demostrado que las raíces de nuestro Derecho Internacional llegan hasta la temprana Edad Media (2). Que el Papa apareció muy pronto como órgano central de la Comunidad Internacional Medieval. Sin embargo, el Derecho Internacional Moderno no surgió hasta que no se produjo una descentralización del Sacrum Imperium.

(1).- TRUYOL: "El fundamento filosófico del derecho de gentes a la luz de algunos documentos medievales", Investigación y Progreso, XIV (1943), 193-200 op. cit. - VEDROSS ALFRED p. 34.

(2).- PARADISI.- Intenta además demostrar que el Derecho Internacional Medieval se relaciona con el jus gentium romano.

Este primer período del Derecho Internacional Moderno--no tiene para nosotros interés meramente histórico. En efecto, puede afirmarse que entonces se instauró la Constitución de Nuestra Comunidad de Estados, y aunque esta Constitución se ha modificado en algunas de sus partes, otras se han conservado hasta la--actualidad.

La Constitución originaria de la Comunidad Inter-Moderna--presentaba los caracteres siguientes:

1o.- Sólo eran sujetos originarios del Derecho Internacional, los Estados soberanos y la Sede Apostólica.

2o.- No había órgano legislativo central, y las normas --del Derecho Internacional surgían de los tratados y de la costum--bre. Sobre la base de los principios generales del Derecho. A ellos pertenecen, entre otros, los principios que forman el Derecho Convencional, sobre todo el principio de la fidelidad a la palabra ---dada (pacta sunt servanda). La práctica fué incorporando estos principios a la costumbre internacional.

3o.- No había una jurisdicción obligatoria, sino Tribunales Arbitrales que actuaban por común acuerdo de las partes. En ---ausencia de una instancia de esta índole, los litigios interestatales sólo podían ofrecer su mediación terceras potencias.

4o.- Si no llegábase a un acuerdo material de las partes en litigio, todo Estado de buena fé se estimará lastimado en sus -derechos, y podía recurrir a la autotutela (represalias o guerra).--La guerra misma se consideraba, pues, como una simple reacción contra una injusticia del adversario.

5o.- Faltaba toda posibilidad de ejecución jurídica por -un órgano ejecutivo central. Pero cualquier Estado podía asegurarse el auxilio de otros Estados, celebrando con ellos tratados de-----Alianza.

Esta Constitución originaria de la Comunidad Internacional no surgió de un acto consciente de la voluntad de los Estados, sino que fué desarrollándose en largo proceso histórico por la transformación del antiguo orden comunitario medieval. Es erróneo suponer

que hubo primeramente Estados independientes que luego fueron unidos entre sí en una comunidad por el Derecho Internacional Moderno. Antes bien, los Estados Soberanos y la Moderna Comunidad de los Estados se han constituido en un mismo proceso unitario en el seno del cosmos medieval. Y con la comunidad internacional moderna surgieron simultáneamente los principios constitucionales que lo forman.

B.- GENESIS DEL DERECHO INTERNACIONAL CLASICO.

El segundo período del Derecho Internacional Moderno comienza con la Paz de Westfalia (1648), que puso fin a la guerra de los Treinta Años. Existían ya entonces varias grandes potencias, además de una multitud de pequeños y medianos territorios soberanos. En aquella época se desarrolló el Principio del Equilibrio, que la Paz de Utrecht (1703) convirtió en el principio directivo del Derecho Internacional; ningún Estado ha de poder llegar a ser tan poderoso que esté en condiciones, sólo ó en unión de sus aliados, de imponer su voluntad a los demás. Un principio mecánico viene así a sustituir la idea comunitaria de la Edad Media, que había sido destruida por la disidencia religiosa. La consecuencia de esta ruptura tenía que ser un aumento de las fuerzas antagónicas, por lo que la paz no podía asegurarse sino por un equilibrio de fuerzas necesariamente inestables.

En este período la Constitución de la Comunidad Internacional fué precisando y en parte modificando, los principios del anterior. Sus principios directivos son los siguientes:

- 1o.- Los Estados son comunidades territoriales soberanas, que en sus territorios respectivos ejercen el poder supremo y en principio exclusivo.
- 2.- Los Estados pueden disponer entre sí de su territorio según las reglas del Derecho Privado, en virtud de compra-venta, cambio, arrendamiento y pactos de familia.

3o.- Los Estados son independientes e iguales entre sí.

4o.- La comunidad internacional sigue siendo inorganizada, careciendo de autoridad central. El arbitraje mismo casi desaparece completamente.

5o.- Los Estados reconocen las normas del Derecho Internacional, pero cada uno de ellos es el que tiene que decidir bonafide acerca de su aplicación e interpretación. Cada Estado habrá de juzgar, pues, si hubo violación del Derecho Internacional y --- cuáles deben ser sus consecuencias (derechos de autodecisión).

6o.- Los Estados tienen también el derecho de imponer -- con los medios de la autotutela (represalias ó guerras) sus dere--- chos (derecho de autoejecución).

7o.- La doctrina antiguo-medieval del bellum justum se - difundió poco a poco, sustituyéndola de la concepción de que todo - estado tiene el derecho de declararse la guerra, si así lo exigen - sus intereses.

8o.- En caso de guerra, los terceros Estados son libres - de unirse a una de las partes beligerantes ó permanecer neutrales.

Las notas características de ese Derecho Internacional - hallaron su expresión acabada en el sistema del clásico de la época, EMERIC DEL VATTEL, (3) por lo que no es de extrañar que la --- que la correspondencia diplomática se refiera con frecuencia a ésta su obra. La doctrina francesa suele llamar "Derecho Internacional-- Clásico" el de ese período que no sufrió alteraciones fundamentales - hasta la Primera Guerra Mundial, para distinguirlo así del Derecho - Internacional Organizado, que se inició con la creación de la So--- ciedad de Naciones de Ginebra.

(3) VATTEL: Le droit des gens (1758. op. cit. VEDROSS ALFREDO, --- p. 37.

C. - DESENVOLVIMIENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL DESDE LA REVOLUCION FRANCESA HASTA LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL.

1o.- La Revolución Francesa trajo consigo una alteración esencial de la Comunidad Internacional. Aunque en un principio la revolución tuvo una significación meramente interna, al convertir al pueblo en el titular del poder político, este principio no podía dejar de tener alcance internacional, por cuanto fué proclamado como principio de validez universal.

2o.- Pero este principio que quería transformar los Estados, de entidades de señorío territorial que eran, en comunidades que se gobernasen a sí mismas, no logró imponerse entonces todavía. Derrotado Napoleón, la Santa Alianza trató de consolidar la idea de la legitimidad monárquica. La Santa Alianza plasmó en el tratado que a propuesta del zar Alejandro I firmaron en París los monarcas de Austria, Prusia y Rusia, el 26 de septiembre de 1815. Declaran solemnemente en este documento los soberanos, que se consideran como hermanos a quienes la Providencia encomendó el Gobierno de miembros distintos de una misma y única familia cristiana. (4).

Por aquél entonces surgió también el primer brote de organización supraestatal. La Cuádruple Alianza, creada en la Segunda Conferencia de la Paz de París (1815), se convirtió en pentarquía de las grandes potencias europeas, al ingresar en ella Francia en el Congreso de Aquisgrán (1818), proponiéndose como fin el mantenimiento del orden de cosas establecido por el Congreso de Viena. De ahí que las grandes potencias combatieran no sólo toda alteración del status quo internacional, sino también cualquier movimiento revolucionario en el interior de los Estados, reprimiéndole en caso de necesidad mediante intervenciones colectivas armadas, en el doble principio de la hegemonía de las grandes potencias, y de su -----

(4) FLEISCHMANN, 19 (y COLLIARD, I, 407-408).

intervención en los asuntos internos de los demás Estados.

3o.- Esta política de conservación de lo existente no podía a la larga, mantenerse. Un nuevo principio ordenador del mundo de los Estados había visto la luz, a saber, el principio de la Estructuración de la Comunidad Internacional en Estados Nacionales. Las premisas espirituales de este principio se remontan en parte -- a la Revolución Francesa, pero también al romanticismo y a la doctrina internacionalista italiana. Fué, sobre todo, Mancini quien -- opuso a los Estados artificialmente constituidos, los Estados Nacionales, "creaciones de la naturaleza", exigiendo la realización de ese "estado de cosas prescrito por la Providencia". Pero este nuevo principio del Estado Nacional no solo no iba, en un principio contra la comunidad internacional, sino que, por el contrario, se estimaba que su aplicación general aseguraría la paz permanente, -- por que "las patrias no hacen la guerra entre sí".

De hecho, el principio de las nacionalidades transformó completamente el mapa de Europa surgido del Congreso de Viena.

4o.- Contra la Santa Alianza va dirigido así mismo el mensaje del Presidente de los Estados Unidos, Monroe, al Congreso, el 2 de diciembre de 1823, en el que se proclama que los Estados Unidos considerarán como una amenaza para la seguridad americana -- cualquier intento de una potencia europea para "extender su sistema a cualquier parte de América". La doctrina de MONROE considera toda ulterior adquisición de colonias en América por potencias europeas, o toda tentativa europea de intervención en la lucha de Iberoamérica por su independencia, como un acto dirigido contra -- los principios de Estados Unidos y que provocaría su reacción (5).- La Doctrina de Monroe significa pues, el anuncio de una intervención Estadounidense en dicha política exterior de las potencias europeas. (6)

(5).- KRAUS: Die Monroe-Doktrin... (1913). op. cit. VEDROSS ALDRED p. 39.

(6).- STUARD: Latin America and the United States, 3a. Ed. p. 69:--
..... La Doctrina de Monroe significaba una intervención de los Estados Unidos para prevenir una intervención de Europa!

50.- Rápidos han sido los progresos realizados por el Derecho --- Internacional positivo desde mediados del siglo XIX, favorecidos - por el estado de paz, interrumpida que desde 1871 reinó entre las grandes potencias europeas y que condujo a una expansión antes --- jamás soñada del comercio europeo. La seguridad jurídica general, unida a la inviolabilidad de la propiedad privada, por doquier admitida; permitió urgentes inversiones de capitales, gracias a las cuales la producción de mercancías aumentó y se abarató rápidamente, elevándose con ello, año tras año, el nivel de vida de las --- grandes masas.

Sobre esta base ideológica se han desarrollado en -- esta época tres grandes ramas del Derecho Internacional, a saber: - El Derecho de las Comunicaciones, El Derecho encaminado a prevenir la guerra y el Derecho destinado a humanizarla.

El Derecho Internacional de las Comunicaciones fué - estimulado por la trama cada vez más tupida de las economías nacionales, que han conducido al establecimiento de numerosas uniones administrativas internacionales.

El derecho de la guerra fué analizado por la Confe-- rrencia de la Paz de París de 1856, en la que se aprobó la Declaración del Derecho Marítimo; luego por las convenciones de Ginebra - de 1864 y 1906; la Convención de San Petersburgo de 1868, sobre el uso de explosivos en la guerra, y las dos conferencias de la Paz - de la Haya (1899 y 1907); finalmente por la declaración de Derecho Marítimo de Londres de 1909 no ratificada.

Pero el siglo XIX trajo también una renovación del - arbitraje, postergado desde fines de la Edad Media, aunque los --- Tratados de arbitraje suelen excluir del mismo los litigios que -- atañen al honor, la independencia ó los intereses vitales de una - de las partes. Se fundó, en 1899, el Tribunal de Arbitraje de la - Haya, que consiguió resolver pacíficamente cierto número de liti-- gios internacionales, algunos de ellos entre Alemania y Francia -- (1909). Por otra parte los Tratados BRYAN afirmaron el principio - de que todos los litigios no sometidos a arbitraje fueran entre--- gados a una mediación antes-----

de que se pudiera recurrir a las armas.

Ahora bien: no había el deber general de servirse -- de uno u otro procedimiento, y los Estados quedaban jurídicamente en libertad para recurrir a la autotutela, si no había asumido --- convencionalmente, la obligación contraria.

6o.- Al perder aliento la Santa Alianza, se deshizo la pentarquía y, con ella, la frágil organización de las grandes - potencias europeas. Después de la expiración del Tratado de Garantía Murua Germano-ruso (1890), se enfrentaron finalmente dos grupos de potencias, a saber, la Triple Alianza (Imperio Alemán: (Austria, Hungría e Italia) y la Entente Cordiale (Gran Bretaña, Francia y Rusia), que en 1914 se enfrentaron en campamentos bélicos, - interrumpieron así el prometedor desenvolvimiento ulterior del -- Derecho Internacional Público.

LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL.- (1914-1918). Significó - un gran golpe para el desarrollo del Derecho de Gentes y produjo - un desaliento muy marcado respecto de la efectividad de este orden jurídico. El señorío de la moral internacional que habría presidi- - dido en la Comunidad de Estados casi desde Westfalia, fué desplegado, dejando un lugar a un sórdido nacionalismo y a la anarquía.- Pero la reacción no tardó en presentarse, y hubo un tibio renacimiento. El Derecho Internacional se robusteció, las instituciones ya conocidas crecieron y otras nuevas se formaron, como por ejemplo, las organizaciones internacionales. Por unos años, un nuevo - esofritu pareció prevalecer, pero como no habían podido erradicarse del todo los nefastos conceptos de discolería y de predominio, - y campeaba el resentimiento y la incomprensión, al final del período (1938-1939) se perdió mucho de lo trabajosamente ganado y -- pudo advertirse retroceso súbito. El período entre las dos guerras fué, pues, contradictorio en sí mismo.

D.- DESINTEGRACION Y RECONSTRUCCION DE LA COMUNIDAD UNIVERSAL DE LOS ESTADOS.

a).- El Derecho Internacional surgido en la Comunidad cristiana de occidente fué ampliando el ámbito de su vigencia hasta extenderse a la totalidad del mundo. Pero esa conversión del Derecho Internacional Europeo en Derecho Internacional Global sólo fué posible por cuanto América, Australia y Africa del Sur, habían sido pobladas por emigrantes europeos, que con la cultura occidental habían llevado a sus nuevas tierras los principios jurídicos cristiano-europeos, mientras que otras zonas mayores del mundo extraeuropeo, unas veces se convirtieron, ó en colonias europeas, ó en países de influencia europea, y otras veces adoptaron, en el curso de su modernización, amplios sectores del Derecho Europeo.

Pero ya antes de que llegara a su término este proceso de expansión del Derecho Internacional Cristiano-Europeo y su transformación en Derecho Internacional Universal, se inició también una tendencia retrógrada. Punto de partida de la misma fué la Revolución Bolchevique (1917), que rechaza una serie de valores sobre los cuales se levanta el Derecho Occidental. Por eso la Unión Soviética no reconoce todo el Derecho Internacional tradicional, limitándose a admitir normas consuetudinarias aisladas y los tratados internacionales por ella suscritos.

A ello se añade el que, con la emancipación de los pueblos de color, han aparecido en la Comunidad Internacional nuevos Estados que nunca pertenecieron al círculo de la cultura cristiana occidental y, por consiguiente sustentan en parte concepciones jurídicas que difieren de las occidentales. De ahí que ciertos autores hablen, certeramente, de una desintegración de la antigua comunidad de Estados relativamente homogénea.

No obstante, todos los Estados del mundo reconocen el Derecho Internacional, pero los principios de éste se interpretan a menudo de manera distinta, según se desprende de la distinta interpretación de palabras como: democracia, autodeterminación,-----

derechos humanos, guerra ofensiva y defensiva. Ello muestra que -- las palabras por sí solas no logran fundamentar auténticos vínculos, si se prescinde de los valores que hay detrás de las palabras. Ahora bien, como quiera que el Derecho Internacional surgió de la Comunidad de Cultura Occidental-Cristiana, toma su punto de partida en valores humanos generales, anclados en la naturaleza ética del hombre, cabe esperar que estos valores acabarán finalmente por hallar un reconocimiento universal. (7)

b).- Paralelamente a la desintegración de la comunidad de los Estados, ha venido elaborándose una reagrupación de éstos, como se verá más adelante.

c).- En la conferencia de los Estados Africanos y Asiáticos de Benbung se adoptaron, el 24 de abril de 1955, los siguientes principios:

1.- Respeto de los derechos humanos de acuerdo con la Carta de la O.N.U.

2.- Respeto de la soberanía y la integridad territorial de todos los Estados.

3.- Reconocimiento de la igualdad de todas las razas y de los pueblos, sean grandes o pequeños.

4.- No intervención y no ingerencia en los asuntos internos de otros Estados.

5.- Respeto del derecho de autotutela individual y colectiva en el sentido de la Carta de la O.N.U.

6.- Opción de la firma de pactos de autodefensa colectiva que sirvan a una gran potencia y

b).- Oposición a toda presión ejercida sobre otros Estados.

7.- Abstención del uso de la fuerza y de amenazas de -- fuerzas contra la integridad territorial y la independencia política de otros Estados.

(7).- TRUYOL: Fundam, de D.I.P., 2a. Ed. (1955) págs. 128-133 op. cit. VEDROSS ALFRED, p. 46.

8.- Solución pacífica a los conflictos en consecuencia con la Carta de la O.N.U.

9.- Cooperación.

10.- Respecto del derecho y de las obligaciones internacionales.

Estos principios, coinciden en lo fundamental ya con los del Derecho Internacional Público Común, ya con las normas de la Carta de la O.N.U. Sólo va más allá el punto 6-a, o sea, opción de la firma de pactos de autodefensa colectiva que sirvan a una gran potencia.

E.- CONGRESO DE VIENA Y LA SANTA ALIANZA.

Al imperio Napoleónico consideramos de gran importancia señalarlo como un antecedente directo de un tipo de Derecho Internacional aparecido en Europa, con caracteres muy distintos a los que se habían presentado en las antiguas relaciones entre los Estados Europeos. Ante el golpe tremendo que sufriera todo el sistema internacional europeo, debido al triunfo de la Revolución Francesa, cuyas ideas imponía al paso de los ejércitos de Napoleón, el absolutismo trató de restablecer el sistema del equilibrio del poder.

No obstante que Napoleón cayó en 1814, su influencia había sacudido la seguridad de las monarquías, que, temiendo que se presentase un caso similar en el futuro convocaron al Congreso de Viena. aunque casi todos los países europeos concurren a él, fueron Austria, Prusia, Rusia, Inglaterra quienes tomaron la dirección del citado Congreso.

En el Tratado de París de 1814, las grandes potencias expresaron su deseo de volver la paz a Europa, basándose en el equilibrio de las fuerzas de los diversos Estados. Sin embargo, el propósito real era reprimir los brotes liberales y revolucionarios en protección de las monarquías absolutas, por lo que, el Congreso de Viena de 1815, fué dominado por Ideologías de tipo reaccionario.

A instancias del Zar Alejandro I Rusia, Prusia y Austria se reunieron para formar la Santa Alianza, cuyo propósito era aplicar los principios cristianos a la administración de sus asuntos internos. Más que una alianza internacional, la Santa Alianza era unión de tipo personal entre los soberanos de las naciones que la formaban.

Inglaterra no formó parte de la Santa Alianza, aunque posteriormente se unió con los países que la formaban, para crear la cuádruple alianza; la cual fué una continuación de la formada para combatir a Napoleón. En 1818 Francia engrosó las filas de la Cuádruple Alianza, surgiendo la Pentarquía ó quíntuple Alianza.

En 1818 se celebró el Congreso de Ais de la Chapelle.

En él se reconocía el Derecho de las Naciones como base de las relaciones internacionales, comprometiéndose los Estados signatarios a actuar en el futuro conforme a sus reglas.

En 1820 se reunieron en TROPPEAU, Austria, Prusia, Rusia, ya que Inglaterra y Francia se habían separado de la Quíntuple Alianza. Reducida otra vez a Triple Alianza, sus integrantes se dieron a sí mismos el carácter de líderes de la comunidad europea al declarar que "Los Estados que han soportado un cambio de gobierno por acción revolucionaria, cuyas consecuencias amenazan a los otros Estados; dejan de ser miembros ipso-facto de la Alianza Europea, y quedan excluidos de la misma, hasta que su situación proporcione garantías de orden y estabilidad legal. Los Tres Estados se obligarán a sí mismos, para los casos en que un peligro inminente amenazara a otros Estados (como consecuencia de este tipo de cambios), a recurrir a las armas, si fuera necesario, para hacer volver al Estado culpable al seno de la Santa Alianza."
(8)

La Santa Alianza como ya quedó dicho, pretendió defender los principios absolutistas en beneficio de un sistema que poco a poco se desmoronaba.

En la integración de la Santa Alianza encontramos un -- acentuado regionalismo, que impide siquiera ver un vestigio sobre el que pudiera hallarse un antecedente, aunque fuera remoto, de la Organización Internacional, más aún, esta aseveración no se Justifica si observamos que Turquía, aunque País europeo, no formó parte de la Alianza sino hasta 1856.

CAPITULO SEGUNDO

ETAPA ANTIGUA DE LA INTERVENCION.

- A.- Intervención por Autoconservación.
- B.- Intervención para mantener el equilibrio Polftico.
- C.- Intervención por Motivos de Humanidad.
- D.- Intervención por Constitucionalismo.
- E.- Intervención por Esclavitud.
- F.- Intervención en una Guerra Civil.
- G.- Intervención por Deudas en el Exterior.

ETAPA ANTIGUA DE LA INTERVENCION.

En su ensayo sobre la Intervención Individual y Colectiva, Charles G. Fenwick (1) sostiene que esta Institución es tan vieja como la humanidad misma, pero que no es sino hasta los años de la Revolución Francesa en que los dos elementos principales que la integran, la autodeterminación y la autodefensa, entran en conflicto dándole sus características actuales. Compartiendo el punto de vista del autor citado, creemos que intervención ha habido siempre que un grupo o una organización política, cualesquiera que sea el motivo, se ha lanzado sobre otro organismo semejante para imponerle su voluntad. En sentido amplio, cualquier sumisión, asume el carácter de una intervención, puesto que para constituirlo es suficiente que se dé un conflicto entre dos pueblos en que el más fuerte impone sus instituciones al vencido.

Sin embargo, en sentido estricto, la intervención es una institución propia del Derecho Internacional, y ésta no aparece sino con el nacimiento de los Estados Modernos, cuando Francia, Inglaterra y España se integran como unidades nacionales, política y jurídicamente. No puede haber Derecho Internacional si no hay pluralidad de Estados y por eso no lo desarrollaron ni el Imperio Romano ni la Edad Media. Existieron el Derecho Natural y el Derecho de Gentes, pero no el Derecho Internacional en el sentido de un Derecho Interestatal. Es hasta los siglos del Renacimiento cuando localizamos en pleno desarrollo nuestra actual colectividad de naciones. Luego, no es posible pensar que existiera intervención en la conquista de las Galias o en las Cruzadas.

Muchos años transcurrieron todavía para que la idea de autodeterminación emergiera con toda nitidez y se identificara con el principio de la soberanía nacional.

(1) Fenwick, Charles G. Intervention: Individual and Collective, American Journal of international law Vol. 39, No. 4, p.648-1945.

Un conflicto entre dos pueblos, cuando ambos son considerados como patrimonio del soberano, y que termina con la sumisión de uno de ellos, puede calificarse simplemente de anexión ó de conquista. Pero, desde el momento en que ellos mismos establecen -- las instituciones que han de gobernarlos, y al principio deviene -- un simple órgano estatal y cualquier imposición de una voluntad extraña viene a constituir una intervención.

En 1789, cuando gobierna un nieto de Luis XIV, el más absoluto de los Monarcas franceses, estalla la Revolución. Los Estados Generales fueron reunidos y pronto se transformaron en Asamblea Constituyente, que para 1791 elaboró la primera Constitución Francesa, en cuyo preámbulo se insertó la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, consagrando el derecho de todo pueblo a autogobernarse. Aunque este principio había sido previamente declarado en las Colonias de Norteamérica, fué en Francia -- donde recibió el impulso que le dió alcances universales. Una monarquía absoluta había sido derribada por los golpes de un nuevo orden social que pugnaba por imponerse.

Las viejas monarquías, para las que no pasó inadvertida la trascendencia de los acontecimientos, rivales en años anteriores, se unieron ante el peligro común y sus ejércitos coligados invadieron el territorio francés. Su intervención tenía por objeto "combatir el desorden y la revolución, y reimplantar la autoridad legítima y los principios de la civilización cristiana". En 1792, -- en Valmy, la situación tuvo un desenlace inesperado. La revolución no solamente contuvo a los invasores, sino que los arrolló y a su vez lanzó a sus tropas a las fronteras enemigas. Con profundo entusiasmo, los franceses declararon que estaban listos para marchar en ayuda de todos los pueblos que quisieran recuperar su libertad.

Austria y Rusia, habían intervenido para frenar la corrosión revolucionaria, y en defensa de su propia existencia y seguridad, en su caso patente de autodefensa. Los revolucionarios -- franceses intervenían para rechazar la agresión aliada y sostener --

por las armas los principios de la revolución. Desde un principio, fueron diferentes las causas en que la intervención se basó.

El Siglo de las intervenciones se había iniciado, y en adelante, presenciemos cómo se suceden unas y otras, lo mismo en América que en Europa. Fueron muy diversos los principios que cada vez fueron tomando como bandera para justificarla, y es indudable - que su práctica fué a veces justa y a veces arbitraria.

Examinaremos ahora sus diferentes clases atendiendo a su origen.

A.- INTERVENCION POR AUTOCONSERVACION.

En virtud del principio de autoconservación, todo Estado tiene el derecho de realizar los actos que considere necesarios para detener cualquier amenaza a su existencia o seguridad.

Un estado puede encontrarse amenazado desde el exterior por cualquiera de las siguientes causas: a).- Por la actividad hostil de un vecino. b).- Porque en un territorio próximo se desarrollen acontecimientos que pongan en peligro su integridad, y el gobierno que ejerce jurisdicción sobre dicho territorio, se muestre negligente para reprimirlo. c).- Que en la misma situación del caso anterior el gobierno en cuyo territorio se realizan los actos -- subversivos se abstenga de reprimirlos no por negligencia, sino por verdadera incapacidad.

En todos los supuestos anteriores, nos encontramos en presencia de un conflicto entre dos principios de Derecho Internacional. Por un lado el derecho de autoconservación, y por otra parte el deber de respeto a la soberanía de los demás. La cuestión de cuál debe prevalecer se ha inclinado en general a considerar que en el momento en que la existencia misma del Estado se ve amenazada, éste puede ejercitar en forma justificada las medidas necesarias para

asegurar su existencia y seguridad. El Estudio de este conflicto no es fácil y la solución menos aún. (2)

Sabemos que el Derecho Internacional tiene como supuesto fundamental la existencia de un grupo de Estados capaces de cumplir sus obligaciones internacionales, y ejercitar sus derechos. Esa capacidad es constitutiva de la integridad de su personalidad y su soberanía, de la cual derivan todos sus demás de re ch os (3). Por una parte podemos deducir que es necesaria la pro te cc i o n de la soberanía, pero también es posible desprender que un Estado, para ser soberano, necesita mostrarse capaz de cumplir sus obligaciones respecto de los demás. Si no lo hiciera, y en el momento en que su debilidad o mála fé pusieran en peligro la existencia de los demás, éstos tendrían el derecho de adoptar las medidas que convinieran a su conservación, y el culpable no estaría en posibilidad de sostener el deber de re s p e t o a su soberanía para impedir dicha acción. (4)

Oppenheim se refiere a lo que puede considerarse como una serie de objeciones al derecho de auto con ser va ci o n. (5), y que parte, de reflexionar sobre el hecho de que, si cada Estado tie ne ese derecho, todos los demás tendrían la obligación de so me te r se a semejante acción coercitiva. Por el contrario, la pr á c t i c a revela que ninguno se ha considerado obligado a someterse, sino que ha conservado el derecho de repeler esa acción.

Ellery C. Stowell, bajo un punto de vista diferente, es ti m a que el derecho a emplear la fuerza en pro del orden in te r n a c i o n a l i m p l i c a la obligación correlativa de todas las de l a m a c i o n e s de no interferir en su cumplimiento, por lo que todo estado culpable de una violación carece del derecho a o p o n e r se a la fuerza que sea preciso emplear para reivindicar el orden ju r i d i c o n a r i n t e r n a c i o n a l i m p l i c a. (6) . Aunque no es probable que el tr a n s g r e s o r e o n g r e s o p o n g a el empleo de la fuerza en su contra, el principio de legalidad con que é s t a se e m p r e n d e es em p r e n d e es in co n t r o v e r t i b l e.

(2).- Grunwald, Constntino de. La vida de Mattern&C, n. 49, 1944.

(3).- Fenwick, Charles International Law, n. 158 New York 1934.

(4).- Hall, William. International Law n. 286. Oxford 1904.

(5).- Oppenheim, L. International Law n. 269 London, 1952.

(6).- Stowell Ellery C. Intervention in International Law, n. 50, W.1921.

Creemos que Stowell tiene razón en cuanto que la auto-calificación de un Estado no legitima su conducta, si esta es contraria a los Principios del Derecho Internacional.

Para Hall, en última instancia, (7) todos los deberes de los Estados se subordinan al principio de autoconservación, ya que, mientras las leyes internacionales no ofrezcan una protección adecuada a una colectividad, a cada miembro se le debe permitir, cuando su existencia esté en peligro, protegerse a sí mismo por los medios que sean necesarios.

En el mismo sentido se inclina Accioly, al declarar -- que si un Estado no respeta los derechos fundamentales de otro, cometiendo en su perjuicio actos delictivos, en ausencia de una organización judicial mundial, nace el derecho a la represión.
(8)

Es indudable que el cumplimiento al Derecho Internacional, en cuanto que carece de órganos judiciales capaces de hacer cumplir las decisiones de esos Tribunales, descansa, para su eficacia, en la acción separada de los Estados. El establecimiento de Tribunales Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas ha propugnado, actualmente, por substituir esa forma de protección al órden internacional por una constitución más firme de la colectividad en la que son los órganos competentes los encargados de hacer cumplir el derecho..

Charles G. Fenwick, se refiere al caso de la rivalidad entre Austria y Servia, como un ejemplo típico en que la carencia de órganos judiciales ejecutivos del derecho internacional, revela a éste, como una institución inadecuada para enfrentarse al problema de la incompatibilidad entre el derecho austriaco a la autoconservación y la integridad; y el derecho de Servia a

(7) - Hall, William E. Op. cit. pág. 269.

(8) - Accioly, Hildebrando. Tratado de Derecho internacional Público, p. 281 Rio de Janeiro, 1946.

la incorporación de los esclavos sometidos a la corona de los N-Hatsburgo, y para el cual la marcha de los acontecimientos tuvo el desenlace más desastroso. (9)

La forma extrema de la autoconservación es la legítima defensa, y corresponde al derecho que asiste a todo Estado a repeler por la fuerza, cualquier agresión. Toda prohibición a abstenerse del empleo de la fuerza dentro de un órden jurídico, se encontrará siempre limitada en última instancia por el derecho de la legítima defensa. La Carta de las Naciones Unidas la reconoce en el artículo 51. Su ejercicio queda condicionado a que el Consejo de Seguridad tome las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales, pues cuando ello suceda, el Estado que recurre a la legítima defensa debe suspender las medidas de fuerza que hubiere iniciado. Es igualmente indudable que corresponde a la nación directamente amenazada decidir en -- que momento la acción de los órganos internacionales es bastante efectiva para mantener el órden y la seguridad internacionales. Paralelamente existe la obligación a cargo del Estado amenazado de informar al Consejo de Seguridad sobre las medidas que ha emprendido. (10).

La legítima defensa, según el texto del mismo artículo puede ejercitarse en forma individual ó colectiva. En el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, suscrito en Río de Janeiro en 1947 se estipuló en el artículo 3.

(9).- Fenwick, Charles G. Int. Law. p. 166 op cit.

(10).- Art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas: "Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inminente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de un - ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, - hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales..."

Art. 3.- "Las altas partes contratantes convienen en que un ataque armado, por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas partes contratantes se compromete a ayudar a hacer frente en ejercicio del derecho inminente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas". Y el artículo 6 de la Organización del Atlántico del Norte dispone:

Art. 6.- "Las partes convienen en que un ataque armado contra uno o más de ellas en Europa o Norteamérica, será considerado un ataque contra todas ellas; en consecuencia acuerdan, si tal ataque ocurriera, que cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el Art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistieran a la parte así atacada, tomando desde luego, individualmente y en concierto con las otras partes, la acción que estimen necesaria, incluyendo el uso de la fuerza armada, para mantener o restaurar la seguridad del tratado del Atlántico del Norte".

"Cualquier ataque y cualquier medida tomada, serán inmediatamente reportadas al Consejo de Seguridad.

"Las medidas terminarán cuando el consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restaurar y mantener la paz y la seguridad internacionales".

A propósito del artículo 51 de la Corte de la Organización de las Naciones Unidas, creemos oportuno hacer notar la crítica que la formula Kelsen (11) y que se refiere al hecho de que, en caso de un ataque armado, no se puede decir que el Conse

(11).- Kelsen, Hans, The Law of the United Nations. With Supplement. New York, 1951.

jo tomará las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Si cualquiera de éstas ha sido quebrantada, ya no es posible mantenerlas, sino restaurarlas, siendo por tanto la palabra "restaurar" la que debería figurar en el texto del ordenamiento.

A veces resulta dudoso que el ejercicio de la legítima defensa pueda equipararse a la intervención. Según el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, debe tratarse de un ataque armado contra un miembro de éstas. Luego, se supone, que no se trata de una interferencia en los asuntos de otros, sino únicamente de la acción de rechazar un ataque. Para que la legítima defensa se configure, es preciso que existan los siguientes elementos; a).- Un ataque ó la inminencia de él; b).- Que las circunstancias y el tiempo no hagan posible rechazar esa agresión por otros medios que no sean la violencia; c).- Que la acción emprendida se limite a repelerla.

Sin embargo, no es posible precisar de manera tajante cuando existe una amenaza de agresión, de donde deriva la peligrosa posibilidad de interpretar en forma elástica cualquier actividad que pueda en realidad ser o no peligrosa para otra nación. Además, el derecho a usar de la fuerza para repeler la agresión, por una interpretación extensiva, no tiene que limitarse necesariamente a medidas tomadas dentro del territorio del Estado que la ejerce, sino que puede facultarlo para realizarlas fuera de sus fronteras, en territorio extranjero, en cuyo caso, si podemos decir que se trata de una acción constitutiva de una intervención.

Es factible también, que un Estado considere en peligro su seguridad debido a los actos realizados dentro del territorio de otro país vecino. Dichos actos, aunque ejenos el go --

bierno del Estado cuyo territorio se trata, pueden ser sin embargo de su conocimiento, pero puede mostrarse negligentemente para reprimirlos, ó aún teniendo la intención de hacerlo, no lo hace por impotencia. De cualquier manera, está faltando el cumplimiento de una obligación internacional, al permitir el desarrollo de una amenaza a la soberanía de otro Estado. Para Hyde, (12) el Estado negligente que deja de cumplir sus obligaciones internacionales, se muestra incapaz de mantener un gobierno responsable en su territorio, al caer en la impotencia para cumplir las, naciendo un derecho para los países vecinos que pueden resultar afectados por tales actos, de proteger sus intereses, primero por medios pacíficos y el éstos fallaran por la intervención.

Un ejemplo muy claro de lo anterior nos lo da Hall, (13) al referirse al caso del vapor "Carolina". En 1838, durante la rebelión de Canadá, un grupo de rebeldes se apoderó de una isla situada en los Grandes Lagos y dentro del territorio de los Estados Unidos, desde donde prepararon una expedición contra las fuerzas inglesas que operaban en Canadá. Sin embargo un destacamento de tropas leales capturó el vapor en el que se prepara la expedición y lo destruyó. El gobierno americano protestó de inmediato alegando que se había cometido una violación al Territorio norteamericano, pero Inglaterra presentó el caso sostenido que la destrucción del "Carolina" se había realizado en virtud del principio de autoconservación. Examinando las circunstancias, el gobierno de Norteamérica terminó por retirar su reclamación.

Efectivamente. en el caso anterior concurrían los siguientes: a).- La existencia de un peligro inminente. b).- No era posible remover la amenaza mediante el recurso de otros medios. c).- La intervención se realizó con el mínimo de violencia necesaria para salvaguardar la seguridad del Canadá.

La intervención fué practicada también contra Estados neutrales o incluso amigos, cuando por su posición o recursos eran susceptibles de ser empleados por un país enemigo en contra (12).- Hyde, C.C. International Law. Chiefly as interpreted and applied by the United States. T.T. p. 269 Boston, 1947.(13).- Hall. op. cit p.272.

del Estado que la realizaba. Para ello era necesario que el Estado que iba a intervenir tuviera conocimiento de la intención del país enemigo de apoderarse del Estado que iba a sufrir la intervención, y que por otra parte, éste fuera impotente de modo manifiesto para contener la invasión. Técnicamente, esta acción no tenia las características de un acto hostil aunque era muy poco probable que el país que iba a resultar víctima la considerara de la misma manera. Hall (14) cita el ejemplo de Dinamarca que carecía de fuerzas para su defensa, cuando iba a ser invadida por las tropas de Napoleón con el propósito de convertirla en base de operaciones contra Inglaterra. Gran Bretaña pidió a Dinamarca que le entregara su flota en depósito bajo el compromiso de devolverla en cuanto al peligro hubiera sido conjurado. Con toda justificación Dinamarca contestó en forma negativa, y el caso terminó entonces por el ataque y la destrucción de la flota danesa a manos de la escuadra Británica.

El principio de la autoconservación tuvo una aplicación bastante frecuente en el pasado, debido posiblemente a que la estructura internacional era menos sólida debido a la falta de Tribunales y de órganos ejecutivos internacionales capaces de mantener el orden y la seguridad. Correspondía a cada nación tomar la decisión sobre la posibilidad de que su integridad estuviera o no amenazada. Actualmente, con la Constitución de las Naciones Unidas, cualquier recurso a la fuerza debe evitarse, con la sola limitación que muchos conflictos, que en otras condiciones hubieren constituido un motivo suficiente para practicar una intervención, se pueden resolver mediante el recurso de los medios pacíficos establecidos por la Carta, o presentándolos a la atención del Consejo de Seguridad o Asamblea General.

Como el recurso a la autoconservación ha dado lugar a que se cometan en su nombre innumerables arbitrariedades, estimamos que debe cesar de ser invocado para justificar una intervención, quedando reducido el concepto de autoconservación a la legítima defensa, con las limitaciones y condiciones que establece la Carta. Ambas se absorben.

(14).- Ibid, p. 272.

B.- INTERVENCION PARA MANTENER EL EQUILIBRIO POLITICO.

El equilibrio político fué en el pasado la base para justificar el empleo de la intervención. Su objetivo fué conseguir que la paz perdurara y proteger a los países de una comunidad determinada (15). Ello se conseguía sosteniéndolas en igualdad de fuerzas económicas, militares y políticas. Ninguno debía ser lo suficientemente más fuerte que las otras como para estar en posibilidad de dominarlas, ni tan débil que pudiera ser presa de otro. No era posible el equilibrio donde existía un miembro capaz de dominar el resto de la comunidad.

La tarea de establecer y de mantener ese equilibrio corresponde sin duda a los países más fuertes en el seno de la colectividad. De Ellery C. Stowell tomamos el siguiente párrafo: "la determinación de lo que es necesario para proteger la seguridad común, pertenece por fuerza a la decisión de aquéllos que ejercen una autoridad. En los asuntos internacionales la decisión debe dejarse a aquéllas potencias que demandan una dirección preponderante en los asuntos mundiales, es decir, a las grandes potencias". (16)

Una vez que nos ceñimos a la afirmación de Stowell, es a las potencias a quienes corresponde la facultad de dirigir la política internacional por dos razones fundamentales: 1.- Son ellas quienes tienen intereses más extendidos en las distintas partes del mundo, por lo cual son las más interesadas en conservar el orden. 2.- Son los únicos Estados con suficiente fuerza y capacidad para hacer cumplir las leyes internacionales.

(15).- W^rig^ht , Quincey A. Study of war. T. I. p. 743. Chicago 1947.

(16).- Stowell, Ellery C. op. cit. p. 208-9.

El equilibrio fué necesario desde que aparecieron los Estados modernos. La paz de Westfalia, la Paz de Utrecht, el Congreso de Viena, el Congreso de Berlín, la oposición entre la Triple Alianza y la Entente, son los eslabones del esfuerzo europeo por alcanzar la tranquilidad internacional por la vía política.

Para lograr su establecimiento, se han empleado varios métodos, tales como las alianzas y contra-alianzas, repartición o cesión de territorios, limitación de armamentos, intervenciones, etc.

Si bien es cierto, que el equilibrio político no pudo dar al mundo una paz duradera, frente a las dificultades con que se enfrentó consiguió darle, al menos, cierta estabilidad.
(17)

La lucha por mantener el equilibrio ha sido causa frecuente tanto para las intervenciones como para impedir el ejercicio de ellas. Turquía, probablemente, ha sido el país más expuesto a este tipo de acciones. Después del Congreso de Viena, los esfuerzos diplomáticos de Metternich estuvieron dirigidos a impedir la intervención rusa en territorio turco, por ser indispensable para mantener el equilibrio de fuerzas en Europa. (18) en 1853, Inglaterra y Francia se lanzaron a la guerra de Crimea en apoyo del imperio otomano para salvaguardar la integridad de su territorio de las ambiciones de Rusia. (19) en el Congreso de Berlín, el sueño ruso de abrirse paso a Medite^rranéo fué definitivamente detenido por las potencias occidentales, que a través de su intervención diplomática lograron sotener el equilibrio entre las potencias.

(17).- Wright, Quincy A. Op. cit. p. 361.

(18).- Grunwald, Constantino de Op. cit. p. 133 Buenos Aires, 1944.

(19).- Fenwick, Charles G. Int. Law p. 163.

Ante la primera Guerra Mundial, la oposición de la Triple Alianza y la Entente nos ofrece un ejemplo más del esfuerzo para conservar el equilibrio político. El interés por mantener la integridad Austriaca, en 1914, no era exclusivo de los Habsburgo, sino también de Alemania, puesto que la desaparición de Austria de la categoría de las potencias hubiera roto la estabilidad en perjuicio de las potencias centrales. (20)

Los países mantienen su igualdad cuando es posible mantener las mismas fuerzas militares y económicas. Los factores para conseguirlo obedecen a muchas causas, entre las cuales mencionaremos las siguientes: La extensión territorial, el número de habitantes, los recursos naturales, industrialización, la forma de gobierno, carácter del pueblo, número de Estados, etc. La variación de cualquiera de ellos puede conducir a la destrucción del equilibrio político. (21)

El sistema fracasó porque fué imposible contener el desarrollo de los países que lo integraban y que necesariamente tuvo que ser diferente en cada uno de ellos. Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que constituye un antecedente para que el Derecho Internacional, cuando hubo alcanzado etapas más desarrolladas, estableciera el sistema de seguridad colectiva por medios jurídicos. Las reclamaciones interestatales de carácter político fueron cediendo su lugar a las relaciones jurídicas, que dotaron de bases más firmes a la comunidad de naciones mediante los medios que hemos mencionado, prohibiciones aplicables a la guerra y obligaciones de resolver los conflictos por medios pacíficos. Para concluir, citaremos más líneas de Quincy Wright, quien al referirse a la Sociedad de Naciones dice: "Este procedimiento para suprimir la violencia y administrar justicia entre los Estados, y promover las relaciones pacíficas, fué el continuador del equilibrio político. (22).

(20). - Gooch, G. P. Historia Contemporánea de Europa, (1878-1919). p. 436, México, 1942.

(21). - Wright, Quincy, op. cit. p. 362.

(22). - Ibid., p. 362.

C.- INTERVENCION POR MOTIVOS DE HUMANIDAD.

Ellery C. Stowell la define como el empleo de la fuerza con el justificable propósito de proteger a los habitantes de otro Estado contra el trato persistentemente arbitrario y abusivo que excede los límites de las facultades bajo las cuales se supone que el soberano actúa con razón y justicia. (23)

Es un principio básico en toda sociedad humana y las leyes que los rigen que ninguno de sus miembros, puede persistir en la observancia de una conducta violatoria de los principios universalmente reconocidos de respeto y humanidad. En estos principios debemos reconocer aquellos de que goza toda persona y que ha sido fruto de varias revoluciones y muchos siglos de historia, y que son ese mínimo de libertad religiosa, de libertad de expresión, de autodeterminación, del derecho de una existencia decorosa, de igualdad ante la Ley, las garantías individuales, etc. Si la conducta opuesta a estos principios se practica en forma obstinada y constante por un gobierno, surge el problema sobre si es justificable o no emprender una intervención en su contra. Algunos autores opinan afirmativamente, mientras que otros sostienen un punto de vista contrario. Vamos en seguida a examinar algunas tesis en pro y en contra de esta clase de intervención,

1.- Para accioly, un Estado no puede constituirse en Juez de los demás. Luego, no puede juzgar si un gobierno extranjero está cometiendo actos violatorios del derecho Internacional, y menos aún, puede intervenir contra su soberanía [24].

(23).- Stowell, Ellery C. op. cit. p. 51.

(24).- Accioly, Hildebrando, op. cit. t. I. p. 283.

2.- En la misma obra, Accioly, Hildebrando, cita el párrafo de La Fallette Pereira, siguiente: "La opresión, por más violenta y odiosa que sea, no influye directa ni indirectamente en las relaciones internacionales, ni pone en peligro los demás Estados. Luego, no puede servir de fundamento legal el empleo de la fuerza y de los medios violentos". (25)

3.- Charles Fenwick, en su Estudio sobre la Intervención, ha sido empleada en defensa de la justicia, la acción de interferir es necesariamente arbitraria, porque toda acción es arbitraria cuando un Estado es juez y parte a la vez. Aún cuando los resultados sean buenos, la acción del Estado que actúa individualmente debilita, de manera inevitable la estructura general y la justicia de la comunidad. Cuando toca el punto de las masacres de los armenios, se pregunta si en realidad eran actos que perjudicaban a otros Estados o si eran simplemente actos de opresión de un gobierno contra sus súbditos, contra lo cual no cabía otra acción que una protesta. Sin embargo, en otra obra había dicho que parecería bastante razonable que un Estado protegiera los intereses morales de su pueblo conmovidos por la masacre de sus correligionarios, del mismo modo que protegería sus intereses materiales. (26)

4.- Hall parece en principio oponerse a la intervención. (27). Condiciona su legalidad al hecho de que el Estado que la practica demuestra que su acción está sancionada por algún otro principio que pueda, en un caso concreto, tener predominancia sobre el de la soberanía. Esto, en ocasiones podría parecer indiscutible, pero el derecho a la independencia es de tal manera fundamental en el Derecho Internacional y tan necesario a la existencia del orden legal, que cualquier acción que tienda a colocarle en una posición subordinada debe mirarse con

(25).- Fenwick, Charles, Intervention Indv. and. Collec. p. 650 y ss.

(26).- Idem, p. 168.

(27).- Hall, William E. op. cit. pp. 285 y ss.

precaución, y los motivos que se sostuvieron como base de la intervención, no menos que su aplicación a casos particulares, deben ser juzgados con predisposición adversa.

Otro argumento presentado por el mismo autor es el de que la Ley Internacional rige únicamente para las reclamaciones de un Estado contra otro, y que la conducta de un gobierno en relación a sus súbditos, por tiránica que sea, lo mismo que las masacres y las brutalidades cometidas en el curso de una guerra civil, son actos que nada tienen que ver con las relaciones internacionales directa o indirectamente. Sin embargo, admito que algunos actos de esa clase son tan incompatibles con la moral de los países civilizados, que uno o varios de estos pueden considerarse capacitados para reprimirlo. Reconoce igualmente que la práctica, así como la opinión de algunos juristas ha investido a esta institución de cierta justificación.

En pro de la intervención humanitaria tenemos los siguientes argumentos:

1.- Para Arntz el derecho de intervención existe cuando un gobierno viola los principios humanitarios elementales, aún cuando actúa dentro de sus facultades de soberano, con actos de excesiva crueldad que constituyen una mancha en los países civilizados. A pesar del respeto que la soberanía estatal exige hay algo que debe respetarse más aún, y ellos son los -- principios de humanidad. (28)

2.- Ewin M. Borchard al referirse al mínimo de derechos que los individuos tienen dentro del Derecho Internacional, establece que, cuando un Estado hace caso omiso, o quebrante de manera habitual los derechos de los ciudadanos sujetos a su soberanía, el resto de los Estados está autorizado por la Ley Internacional para intervenir por motivos humanitarios. (29)

3.- Rougier encuentra el fundamento legal de la inter
(28).- Citado por Stowell, E. C. op. cit. p. 53.
(29).- Ibid. p. 53.

vención en la solidaridad de la mente humana. La intervención humanitaria es el derecho de otro Estado para ejercitar actos de control internacional, sobre la conducta de otro, en relación a su soberanía internacional, cuando esa conducta es contraria a las leyes humanitarias. (30)

4.- Oppenheim divide la intervención en dos grupos, según se practique o no sobre una base jurídica; en el primer supuesto no existe una violación a la soberanía estatal; en cuanto el segundo, en principio está excluida de la Ley, su práctica se encuentra generalmente aceptada por las naciones, a despecho de la violación a la soberanía que implica, siendo éste el caso de la intervención humanitaria. (31).

5.- En nuestro punto de vista, estimamos que la intervención por motivos de humanidad se practicó justificadamente cuando tuvo por objeto suspender la conducta notoriamente arbitraria y brutal de un gobierno para sus súbditos, y para preservar un mínimo de derechos. Sabemos que con frecuencia, detrás de la apariencia humanitaria, se movían intereses políticos y ambiciones territoriales, pero ello no priva a la institución del mérito que en el fondo puede tener. Creemos que el mejor argumento que podemos ofrecer en pro de nuestro punto de vista es la relación de algunos casos en que fué aplicada.

E. C. Sowell, en su estudio sobre la intervención, relata las diferentes circunstancias que han constituido causas para su empleo, y que referiremos a continuación.

a).- P E R S E C U C I O N .

La persecución de un núcleo de población a manos del gobierno puede considerarse como una conducta inhumana suficiente para servir de base a una intervención, generalmente, la persecución se ha dirigido contra los habitantes de un Estado para obligarlos a profesar o dejar de profesar determinada religión.

(30).- Ibid., p. 53.

(31).- Oppenheim, L. op. cit. t. I. p. 269.

En 1860, en Siria, los rusos masacraron cerca de -- seis mil cristianos maronitas, sin que la Sublime Puerta Intentara siquiera detenerlos. El hecho atrajo la atención europea, y en un protocolo firmado entre las potencias y Turquía, Europa se declaró autorizada para intervenir en defensa de la población perseguida. La participación de Turquía privó a la acción de -- cualquier indicio de arbitrariedad, aunque es seguro que de -- cualquier manera la acción se habría realizado. Seis mil soldados franceses tomaron posesión del Líbano por seis meses, pero el temor de Inglaterra, la influencia francesa ante la Sublime puerta provocó la división de las potencias cuyo resultado fué la desocupación del Líbano después de nueve meses de ocupación. En adelante fué la flota inglesa del Mediterráneo la que se encargó de la protección de los cristianos maronitas. Según de -- claración del embajador ruso en Turquía, las medidas emprendidas correspondían a la urgente demanda de auxilio que les había sido dirigida en nombre de los principios de humanidad, al mismo tiempo que se trataba de proteger los intereses tanto de Europa como de Turquía. La cuestión se terminó sometiendo el Líbano a la administración conjunta de las potencias. (32)

La intervención humanitaria bajo la forma diplomática fué intentada por Inglaterra en 1867 para defender a los judíos de las persecuciones de que el gobierno rumano les hacía víctimas. En 1902, por la misma causa, el Secretario de Estado haya presentado al gobierno rumano una nota en que hacía incapie por el problema que creaba a los Estados Unidos la enorme inmigración en masa de los judíos que arribaba en las condiciones más miserables.

El ejemplo más cruel de persecución y la consecuente necesidad de intervención por motivos humanitarios fué, sin duda, el caso de la población de armenia sujeta al imperio otomano. Esta raza inquieta, sometida por mucho tiempo al despotismo de los sultanes, inició, a imitación de los bulgaros y esclavos de los Balkanes, la lucha de su independencia en el Siglo XIX. (32).- Stowell, Ellery C. op. cit. p. 65. T. I.

Hacia 1888 apareció en Europa la revista separatista "Hintchak", editada por armenios desterrados residentes en Suiza. (33). Los propagandistas opinaban que las potencias europeas no se interesarían por el problema armenio, como lo habían hecho con Grecia, a menos que Turquía cometiera con ellos tales atrocidades que atrajera la atención europea. Esto explica que hubiera una serie de provocaciones y atentados contra las autoridades turcas y las mesquitas musulmanas, y ante las cuales no tardaron en responder con actos similares los turcos.

La enemistad entre ambas poblaciones se agudizó por tres causas: a).- La actividad separatista armenia. b).- La rivalidad económica, porque los armenios, más emprendedores, gozaban de mayores riquezas en proporción a su número c).- La tirantez religiosa.

Los desórdenes aumentaron a tal grado, que para 1894 arrojaban el elevado saldo de cincuenta mil víctimas. El Sultán Abdul Hamid optó entonces por adoptar medidas radicales, y sus agentes provocadores fueron encargados de incrementar los choques cuyos resultados eran invariablemente la masacre de la población armenia. Entre 1894 y 1897 se calcula que habían sucumbido sobre trescientos ochenta mil (34). Francia intervino a través de su Cónsul en defensa de la desdichada población, pero todo lo que logró fue que la Sublime Puerta consintiera en exigir una "comisión especial para la investigación de los crímenes y excesos cometidos contra los armenios en los villaratos de Anatolia". En la realidad todo se redujo a un nombre pomposo y a una comisión que jamás funcionó.

En septiembre de 1895 tuvo lugar la gran masacre de Constantinopla. El Patriarca Armenio Mateos Izmirlián había redactado una nota de protesta ante el sultán y los embajadores de las potencias, que apoyó organizando una manifestación, contra ellos fueron enviados batallones de soldados Kurdos, que cumplieron a la perfección las instrucciones de Abdul Hamid, - pues alrededor de tres mil manifestantes fueron pasados a cuchillo (35).- Marciff, Alexis, Ab-dul Hamid, Barcelona, 1943, p.161. (34).- Ibid., p. 167.

chillo. Al día siguiente, el populacho se unió a las fuerzas del ejército procediendo al saqueo y al incendio de los barrios armenios de la población, y prolongándose las matanzas hasta el mes de octubre. En Constantinopla, dieciseis mil gentes se habían refugiado en las mezquitas, en donde resistieron durante tres días al cabo de los cuales, entre la muerte por inanición ó la muerte por las armas, optaron por la segunda. Todo se había desarrollado ante la impasibilidad del Sultán.

Entretanto, las potencias habían dirigido una nota al gobierno turco y al encargado de negocios de Inglaterra había amenazado con hacer desembarcar la marinería de la flota del Mediterráneo en Estambul, lo que momentáneamente detuvo las masacres. Abdul Hamid, sin embargo, sabía muy bien que a pesar de las amenazas, la posibilidad de una intervención estaba lejana. (35). El antagonismo entre Inglaterra y Rusia parecía hacerla imposible. La cristiandad se hallaba paralizada por la desunión y la indiferencia en 1895 como lo había estado en 1453. (36)

Sin duda alguna que estos acontecimientos hubieran sido detenidos si las potencias hubieran emprendido la menor acción enérgica, pero Rusia e Inglaterra se bloqueaban una a la otra, lo que también sabía el Sultán.

Poblaciones enteras fueron trasladadas a regiones malas, y a los menores y las mujeres jóvenes vendidos en pocas piastras a los soldados Kurdos. Cuando una misión norteamericana se instaló en los años siguientes a la Primera Guerra Mundial en Armerfa, se encontró con que casi la mitad de los muchos armenios habían contraído enfermedades venéreas por la vida que se les había obligado a llevar. El tifo, la disenteria y el hambre, además de las baycnetas, los aniquilaron por millares. (37)

(35).- Gooch, G. P. op. cit. p. 201.

(36).- Ibid. p. 199.

(37).- Stowell, Ellery C. op. cit. p. 82-83.

El caso habla por sí mismo. Semejantes escenas no podían menos que justificar la iniciación de una intervención con el propósito de frenar tales atrocidades.

b).- O P R E S I O N .

La supresión con lujo de crueldad de las aspiraciones e instituciones de un pueblo, constituye un abuso de fuerza - que repugna a la mentalidad de los países civilizados, y su - practica llegó a tener como resultado la intervención por parte de los últimos. (38). Estos casos, sin embargo, fueron siempre acompañados de los intereses políticos del Estado que los em - prendió. Napoleón III intervino en apoyo a los patriotas italia - nos durante su guerra de liberación, pero es difícil conocer el verdadero motivo de su actitud, si fué el deseo de ayudar a un pueblo a autodeterminarse o si fué el de debilitar la corona de los Hasburgo minando sus provincias italianas. Años más tarde, el mismo emperador intervino en México, y no fué precisamente por defender los principios de autodeterminación. Semejantes - antagonismos motivaron la renuncia a justificar la intervención mediante la opresión.

En el siglo XIX, de las cinco potencias, por lo menos tres, Austria, Alemania y Rusia eran decididos enemigos del derecho de todo pueblo a autogobernarse, porque así lo exigían - sus intereses. Sin embargo y como una prueba más de la contra - dictoria actitud de las potencias, Rusia sostuvo siempre las - aspiraciones de independencia de los esclavos sometidos a Tur - quía, mencionaremos enseguida algunos de estos casos.

En 1821 los griegos se sublevaron contra Turquía. Cuan - do la rebelión estaba a punto de ser aplastada, las potencias - intervinieron en ayuda de los griegos. En 1827 las escuadras de Inglaterra, Francia y Rusia destruyeron a la flota turca en Na - varino. Al año siguiente, el Zar declaró la guerra a Turquía y el ejército ruso se abrió paso hacia Constantinopla, obligando al Sultán a pedir la paz y reconocer la independencia griega. (38).- Ibid, p. 86 y ss.

En 1835 Nicolás I intervino para proteger a los Cristianos Ortodoxos sometidos al Sultán, pero esta vez las potencias occidentales, por temor a la influencia y a la expansión rusa, intervinieron a su vez en ayuda de Turquía. Todo ello condujo a la guerra de Crimea.

En 1877 y 1878 estalla una nueva contienda, que esta vez adquiere los caracteres de una cruzada eslava. La victoria rusa tuvo como resultado inmediato la desmembración del imperio Otomano en su parte europea mediante el tratado de San Stefano. Los nuevos Estados que se formaron, Servia, Rumania, Bulgaria, Montenegro, y Grecia, debían su independencia al imperio y a la intervención decisiva de los Romanoff.

Mientras esto acontecía en los Balkanes, los Zares actuaban de una manera muy diferente en Europa Central. Por el Congreso de Viena, Polonia había quedado unida a la corona del Emperador de Rusia. En 1830 los polacos se sublevaron para alcanzar su independencia, siendo brutalmente reprimido el movimiento. En 1861, hubo un nuevo brote de rebelión, pero esta vez los sublevados fueron apoyados por una nota colectiva de Inglaterra, Francia y Austria en defensa del pueblo Polaco. Con el transcurso de los acontecimientos, la intervención diplomática subió de tono, e incluso se llegó a hablar en las cancillerías de recurrir a las armas si fuera necesario, para protección de los oprimidos polacos. El móvil parece haber sido, efectivamente que las potencias no actuaron sobre bases firmes. Stowell -- (39) criticó esa falta de agudeza política. Entre los argumentos que se presentaron contra Rusia se quiso hacer valer el peligro que para la paz y el orden en Europa representaban esos acontecimientos, a lo cual el ministro ruso respondió con mucha habilidad que la paz de Europa se turbaba porque las mismas potencias, con su actitud, formaban la rebelión. Inglaterra acusó al Zar de violaciones al Congreso de Viena, (40) pero Francia - (39) - Ibid., p. 104 ss.
(40) - Art. 1 del acta final del Congreso de Viena.

se negó a hacer suyas la acusación porque el mismo régimen de Napoleón III era una violación al citado Congreso. La tesis correcta según Stowell, hubiera consistido en partir de la violación a ese mínimo de derechos que de acuerdo con las leyes internacionales goza toda población (41). En virtud del artículo I del tratado firmado en el Congreso de Viena, el Zar se había comprometido a establecer y respetar las instituciones propias del pueblo polaco. Como esos compromisos no fueron cumplidos, se podía haber alejado como base para una intervención el derecho del pueblo de Polonia a tener sus propias instituciones. Cualquier otro argumento podía ser considerado como una interferencia ilegal en las cuestiones internas de Rusia.

c).- GUERRA SALVAJE.

Cuando en el curso de una guerra una de las partes somete a los contrarios a barbaridades no permitidas por las leyes de la guerra nos encontramos en presencia de un hecho que puede justificar una intervención.

Las acciones que las potencias emprendieron contra Turquía fueron originadas también por los procedimientos salvajes empleados por los ejércitos de los sultanes para aplastar las insurrecciones. El exterminio de los enemigos vencidos, así como la venta de la población femenina y de los menores en los mercados de esclavos eran actos que repugnaban a la conciencia de los países europeos, por su crueldad innecesaria. Por otra parte, debemos admitir que tales barbaridades ponían en peligro, realmente, la paz mundial, por cuanto que provocaban inquietudes y conmociones entre las poblaciones de la misma raza ó religión residentes en otro Estado. Los armenios de Rusia y Rusia misma, no podían ver con indiferencia la masacre de sus hermanos de raza al sur del Cáucaso.

((41)).- Stowell, Ellery C. op. cit. p. 125.

Hyde (42) estima que no es posible declarar que la conducta tiránica, las masacres y las persecuciones religiosas están del todo apartadas de las relaciones internacionales, y el Estado que se entrega a tales excesos sólo demuestra su manifiesta incapacidad para cumplir con sus obligaciones internacionales.

Por ejemplo en 1867 la población de Bulgaria y Bosnia Herzegovina se rebeló. (43). El levantamiento no era un peligro para la paz, porque podía considerarse originalmente como una mera cuestión interna de Turquía. Sin embargo, la insurrección fué aplastada con tal fiereza que los Cónsules de Rusia, Francia y Alemania presentaron un memorándum ante la Sublime Puerta amenazando con llevar la intervención diplomática a medidas más drásticas. Aunque la rivalidad con Inglaterra desvaneció la amenaza de una intervención armada colectiva, las tropas rusas entraron en territorio de Servia y Montenegro para combatir al lado de los rebeldes. Este es un Ejemplo de cuestiones que siendo originalmente de carácter interno, se convirtieron en materia internacional por constituir violaciones a los más elementales principios humanitarios.

d]. - CRIMENES EXTRAORDINARIOS.

Vamos a examinar finalmente el caso de una intervención humanitaria que se practicó para evitar la comisión de crímenes de crueldad excesiva. Es indudable que todo Estado tiene la facultad derivada de su soberanía de castigar en la forma en que lo estime conveniente los delitos cometidos dentro de su territorio. Sin embargo, vuelve a presentarse la cuestión sobre si es posible que se apliquen penas tan severas que resultan inconcebibles para la mente de los países civilizados. Examinemos dos casos:

[42].- Hyde, C.C. op. cit. p. 249.

[43].- Ibid. p. 139.

1.- En 1909 el sultán marroquí Maylay Hafid dominó una rebelión y sometió a los detenidos a la pena de perder los pies y las manos y a la muerte de tortura. El jefe rebelde a su vez, fué expuesto en una jaula de hierro en la plaza pública. Los Estados europeos intervinieron en forma diplomática a través de sus cónsules para pedir que se pusiera término a tales crueldades.

2.- En 1903, en Belgrado, un golpe militar derribó la monarquía del Rey Alejandro de Servia. En apariencia, no se trataba sino de un cambio de gobierno, pero cuando se reveló que el Monarca y la Reina Draga habían presentado cuarenta y sesenta y cinco puñaladas respectivamente, el mundo quedó consternado. Como medidas de reprobación, los gobiernos extranjeros sometieron a una serie de descortesías y negativas el reconocimiento al nuevo gobierno [44].

Nosotros consideramos que aunque en el caso de Marruecos se dió el caso de la intervención diplomática, por el peligro que su ejercicio encierra, es ésta una causa que debe justificar una intervención. Esta solamente pudo prosperar cuando se trataba de una conducta persistentemente injusta o de una prolongada negligencia para remediar la notoria injusticia en el trato de una población determinada, pero no tratándose de acontecimientos aislados.

D.- INTERVENCION POR CONSTITUCIONALISMO.

Una cuestión bastante discutida en el pasado fué la relativa a la justificación de una intervención practicada para imponer a otro Estado determinada forma de gobierno. Oppenheim [45] estima que semejante derecho sería posible si mediante un

[44].- *Ibid.* p. 139.

[45].- Oppenheim, L. Op. cit. T. I. p. 276.

Tratado se hubiera garantizado una forma específica de gobierno a otro Estado, siempre que ese tratado lo hubiera celebrado los Estados mismos y no los Monarcas personalmente. Hall (46) por el contrario, sostiene que se trata de una acción ilegítima del todo, y afirma que decir que un Estado tiene el Derecho a pedir a su vecino que modifique su modo de vivir equivale a ignorar - que el derecho del primero a vivir su vida en determinada forma es exactamente igual al derecho de cualquier otro a vivir la suya en una manera cualquiera.

Creemos, de acuerdo con Hall, que no es posible pensar que un Estado tiene el Derecho, cualquiera que sea el título justificativo en que se base, para dictar a otro una cierta forma de organización.

En cuanto a las intervenciones para defender los derechos de sucesión de determinada dinastía, constituyen un problema que perteneció al pasado. Ello fué posible cuando el monarca se identificaba con el Estado, y éste era considerado como patrimonio del primero. Pero en el momento en que el soberano deviene en un simple órgano estatal, los derechos de sucesión se subordinan a la soberanía nacional.

Como conclusión diremos que todo Estado tiene el derecho de escoger la forma de gobierno que más le convenga, y que ningún tratado podría crear un derecho sobre su facultad de autodeterminarse. (47).

E. - INTERVENCION POR ESCLAVITUD.

Al examinar la posibilidad de una intervención para combatir la esclavitud, nos encontramos con un doble problema, a saber, la supresión del comercio de esclavos y la eliminación de la esclavitud misma. (48).

(46). - Hall, William E. op. cit. pp. 286 y ss.

(47). - Stowell Ellery C. op. cit. p. 150.

(48). - Ibid, p. 154. y ss.

En cuanto al primero de ellos la supresión del comercio de esclavos principió por desarrollarse desde la primera mitad del Siglo XIX, por lo denigrante que su ejercicio resultaba para la condición de la persona humana. Los países europeos más civilizados, fueron los primeros no solamente en abandonarlo, sino también en perseguirlo por considerarlo contrario a los principios del Derecho Internacional.

En los años 1862 y 1864 Gran Bretaña intervino ante Perú para impedir la importación de población polinesia llevada en apariencia bajo contrato de trabajo, pero cuyas condiciones, por lo drástico, los asemejaban más a la categoría de esclavos. En 1888 y 1889 las flotas de Inglaterra y Alemania bloquearon el litoral de Zanzibar para suprimir, mediante la Intervención armada, el intenso tráfico de esclavos que se realizaba en esa región (49). Un año más tarde, en 1890, las potencias europeas firmaron el Acta de Bruselas que declaraba prohibido el comercio de esclavos .

En cuanto a la esclavitud misma, no podríamos citar un caso en que una intervención hubiera sido intentada, con el propósito de combatir esa institución, aunque en algunos países menos civilizados subsistía aún a principios del siglo presente (50). Un exámen objetivo de la cuestión nos explica el motivo. Una súbita supresión de la esclavitud podría acarrear consecuencias más graves aún que la institución misma. Por una parte, la economía del país, que hubiera precedido a realizar la abolición, hubiera estado en peligro de dejarse arrastrar a un colapso, puesto que la sociedad esclavista es, a fin de cuentas, una estructura que responde a determinadas necesidades económicas. Por otra parte, quizás los mismos esclavos no hubieran estado individualmente preparados para su liberación.

La esclavitud ha sido combatida en las relaciones in-

(49).- Ibid, p. 195.

(50).- Kelsen, Hans, op. cit. p. 935.

ternacionales, más bien con medidas pasivas que positivas. Por ejemplo mediante el asilo a esclavos fugitivos. En 1876 se planteó a Inglaterra el problema relativo a que si sus barcos, estando estacionados en aguas extranjeras, podrían ofrecer asilo a esclavos fugitivos. Por una parte, un barco de guerra no se encuentra; pero, por otra parte, existe un deber de respeto hacia las instituciones de ese país. Después de un prolongado debate, la decisión tomada en el parlamento autorizaba al capitán inglés que se encontrara ante este problema a decidir, según su criterio, si procedía o no a brindar asilo al fugitivo.

En el primer Congreso de los Estados Americanos en 1826, se adoptó una resolución según la cual los países contrarios se obligaban a cooperar para la abolición del tráfico de esclavos. El mismo sentido tiene el artículo 2 de nuestra Constitución.

Para terminar diremos que consideramos muy dudoso hablar de intervenciones para combatir la esclavitud, por cuanto que la práctica no nos presenta ejemplos de ello.

F.- INTERVENCION EN UNA GUERRA CIVIL.

La interferencia de un Estado en la guerra civil de un país extranjero nos lleva a considerar si su conducta es o no justificable.

La intervención puede tener lugar debido a las siguientes causas:

- a).- Por invitación del gobierno establecido.
- b).- Por iniciativa y en apoyo de los rebeldes.
- c).- Por acuerdo en conjunto de ambas facciones en pugna.

Si la invitación parte del gobierno, parece que se trata simplemente de atender a una petición de ayuda, y que, por lo tanto, no puede pensarse que exista una interferencia ni una imposición de una voluntad extraña. Hall (51) cita la opinión de

imposición de una voluntad extraña. Hall (51) cita la opinión de Blemtsechi, quien aprueba la intervención en apoyo de un gobierno establecido, toda vez que no se trata sino de auxiliar al órgano representativo de un Estado. Sin embargo si examinamos con detenimiento la cuestión, estaremos en posibilidad de poner en tela de juicio la afirmación anterior. En efecto si un gobierno necesita de un auxilio procedente del extranjero para ejercer control sobre su propio territorio, lo menos que podemos hacer es poner en duda que es el representante auténtico del Estado. (52).

En caso contrario, si fueran los rebeldes quienes recibieran la ayuda externa, el gobierno establecido del Estado en cuestión podría condenar ese acto como una agresión, además de que sin duda, se daría lugar a un conflicto básico entre dos Estados.

En el tercer supuesto, si la intervención fuera solicitada por ambas partes en conflicto, en vista de que el resultado de la guerra sería incierto hasta el momento de la interferencia, no sería el estado envuelto en la guerra civil, sino el Estado que emprendiera la intervención, quien estaría ejercitando las funciones propias de la soberanía estatal.

En cualquiera de los supuestos, nos encontramos siempre con una usurpación y una lesión a la soberanía del Estado.

Fenwick (53) critica las intervenciones que los Estados Unidos realizaron durante algunas revoluciones para proteger la vida y la propiedad de sus nacionales, mediante el establecimiento de zonas neutrales protegidas por fuerzas navales o terrestres. En relación con ello, sostiene que la destrucción de la vida o la propiedad durante el curso de un movimiento revolucionario no es algo que necesariamente deba equipararse a una conducta que en Derecho Internacional pueda calificarse de ilegal. La conducta de Norteamérica, en ese sentido ha sido con frecuencia injustificada. No existe, por parte del Estado en que se

(51).- Hall, William E. Op. cit. p. 293.
(52).- Kelsen, Hans, op. cit. p. 955.
(53).- Fenwick Charles, G. Int. Law. p. 275.

desarrolla la revolución, ninguna ofensa contra aquél que interfiere en ella.

No podemos justificar la intervención de un tercer Estado en una guerra civil, porque la historia nos demuestra que ello ha obedecido siempre a ideas expansionistas de las potencias en detrimento de los países pequeños, además de que choca, directamente, con el tantas veces mencionado, principio de autodeterminación. En una guerra civil, lo que está aconteciendo es un cambio en la forma de gobierno, y esto en materia que pertenece exclusivamente a la jurisdicción interna de los Estados.

G.- INTERVENCIÓN POR DEUDAS EN EL EXTERIOR.

La cuestión concerniente a las reclamaciones y la intervención de un país para obtener por la fuerza el pago de las deudas contraídas por otro con sus nacionales, constituye, junto con el caso anterior, la materia principal en el desarrollo de las relaciones internacionales de los Estados Americanos. Su examen, igualmente, lo dejaremos para el capítulo siguiente.

Después que hemos examinado en forma somera los motivos que han llevado a la práctica de la intervención podemos decir que su ejercicio ha respondido a veces a la política de subyugar los pueblos más débiles, y a veces, también a la protección de un grupo humano. Ello necesariamente había de conducir a su consecuencia doble; la reacción ante la intervención arbitraria, que gestó el principio de no intervención, y la protección de los principios del Derecho Internacional, mediante el empleo de la intervención colectiva.

CAPITULO TERCERO

MEDIOS PARA LA SOLUCION DE LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES.

A.- MEDIOS PACIFICOS POLITICOS:

NEGOCIACION, MEDIACION Y BUENOS OFICIOS, COMISIONES E INVESTIGACIONES, CONGRESOS Y CONFERENCIAS; CONCILIACION Y CONSULTA.

B.- MEDIOS JURIDICOS:

ARBITRAJE Y SOLUCION JUDICIAL.

C.- MEDIOS NO PACIFICOS O COERCITIVOS:

RETORSION, REPRESALIAS, BLOQUEO PACIFICO, BOICOT, LA RUPTURA DE LAS RELACIONES DIPLOMATICAS E INTERVENCION.

MEDIOS PARA LA SOLUCION DE LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES.

La aparición de los Estados Modernos en la época del Renacimiento trae consigo la presencia del Derecho Internacional, que nace de la necesidad de regular las relaciones entre esas entidades políticas recién nacidas en la historia. Estas relaciones, cuando existen diferencias de orden político o económico, pueden conducir a conflictos y tales controversias se solucionan por una variedad de medios que comprenden desde procedimientos amistosos y pacíficos hasta el caso extremo de la guerra.

No es fácil, sin embargo, que un Estado abra las hostilidades sin que previamente trate de agotar los medios normales de solucionar toda controversia antes de recurrir a la guerra. Aunque esos medios a veces contienen cierto grado de coacción, nunca llegan a revestir la severidad ni las consecuencias de una contienda bélica.

La doctrina clasifica generalmente esos medios en métodos pacíficos y métodos no pacíficos. Los primeros admiten una subdivisión, que los separa en pacíficos políticos y pacíficos jurídicos.

A su vez, los conflictos nacen de una variedad de causas, que generalmente, se dividen en jurídicas y políticas. El conflicto de orden jurídico proviene de la violación de un tratado, del desconocimiento por un Estado de los derechos de otro y de las ofensas a principios de Derecho Internacional en la persona de ciudadanos extranjeros. Los de orden político los que derivan de cuestiones relativas a intereses del mismo nombre ó a intereses económicos, así como de las ofensas a la dignidad de un Estado. (1)

(1).- Accioly, Heldebrando. Tratado de Derecho internacional Público. Tomo III. p. 2, Río de Janeiro, 1946.

Para los conflictos políticos la doctrina admitía generalmente la solución a través de medios diplomáticos ó coercitivos, mientras que para los jurídicos consideraba más adecuado arreglarlos por medio del mismo tipo. Esta distinción, sin embargo, ha ido perdiendo valor por las dificultades para determinar en un caso posible que lo que para una de las partes es de carácter político, para la otra lo sea jurídico. Para German - Watrin todos los conflictos son a la vez jurídicos y políticos. (2)

La uterpacht ha demostrado que todas las diferencias pueden ser consideradas políticas ó jurídicas. En efecto, siendo el Estado una institución política, todas las cuestiones que lo afecten, en particular sus relaciones, con otros Estados, -- son por ello de carácter político. Las mismas circunstancias -- que rodean al Derecho Internacional tienden a dar una importancia especial a cada conflicto, de manera que lo que podría ser un incidente común en las relaciones particulares, adquiere -- enorme relevancia al ser tratado entre Estados.

Por otra parte, todas las disputas internacionales -- tienen carácter legal en el sentido de que son capaces de someterse a la aplicación de normas que han sido reconocidas bajo -- un órden jurídico ó político. (3)

Actualmente la renuncia de los medios violentos como forma de solución permite distinguir únicamente entre medios -- pacíficos políticos y medios judiciales. Los primeros son:

- a).- Negociación.
- b).- Buenos Oficios y mediación.
- c).- Comisiones de Investigación.
- d).- Conferencias y Congresos.
- f).- Consultas.

(2).- Ibid, p. 2.

(3).- Lauterpacht H. "The Function of Law in the International Community. p. 153, igs. Oxford. 1933, Wrght, Quincey, A. - Study of war Vol. I. op. XXXIII Illinois. 1947.

Los segundos son:

- a).- Arbitraje, y
- b).- La Solución Judicial.

Este es el contenido de los artículos 33 (1) de la Carta de las Naciones Unidas y del artículo 21 de la Organización de los Estados Americanos. En relación con estos últimos, en virtud del tratado Americano de Soluciones Pacíficas las partes contratantes se obligan a zanjar sus diferencias sometiendo primero a la negociación, y en caso de fracaso, al arbitraje, buenos oficios, mediación o conciliación y no con poco se alcanzara un acuerdo, a llevar el caso ante la Corte Internacional. Si ésta se declarase incompetente, por falta de normas jurídicas que aplicar, en virtud del artículo 35 del Tratado, existe la obligación de someterse a un arbitraje previsto en el Capítulo V. Si aún en este caso alguna de las partes se mostrara recalcitrante habría que reunir a los Ministros de Relaciones en una consulta, con el fin de tomar las medidas adecuadas. En nuestra opinión, si de la consulta surgiera la decisión de apelar a la fuerza armada, creemos que sería necesario, en virtud del artículo 53 (1) de la Carta de las Naciones Unidas que el Consejo de Seguridad extendiera su autorización, ó de otra manera, que se considerara un caso de legítima defensa colectiva, pero entonces la acción tendría el carácter temporal que le atribuye el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, se supeditaría a que el consejo de Seguridad hubiera tomado las medidas convenientes para preservar la paz.

Por lo anterior se puede apreciar que la Tendencia en la práctica de los Estados relativa a la solución de sus controversias, se ha orientado en el sentido de alejarse cada vez más de los métodos coercitivos y de aproximarse, por el contrario a los medios pacíficos.

Establecidos los principios anteriores entraremos al examen individual de cada uno de los medios de solución.

A.- MEDIOS PACIFICOS POLITICOS.

a).- NEGOCIACION.

La negociación consiste en el intercambio de notas que un gobierno dirige a otro, en las conversaciones sometidas entre enviados de ambos para sanjar una controversia internacional.

Este es un método inminentemente diplomático, al mismo tiempo que el más sencillo y práctico por cuanto que se trata de aclarar en forma directa e inmediata los hechos que originan una disputa y deducir de ello una solución. El resultado puede ser, en primer lugar un acuerdo satisfactorio para las dos partes; - puede suceder también que exista discrepancias al tratar de de - terminar la culpabilidad, o que ninguno reconozca las pretensiones del otro, pero por amor a la paz, renuncie a algunas de sus reclamaciones (4)

Puede decirse que es éste el primer medio al que se recurre en caso de dificultades, pues de tener éxito evita caminos más intrincados. La Carta de las Naciones Unidas al mencionar en primer lugar en su artículo 33 (1). En el artículo 2 (2) del Tratado Americano de soluciones Pacíficas, se establece el recurso a la negociación antes de intentar cualquiera de los otros medios, considerándola en esta forma el primer paso que deben dar los Estados envueltos en una disputa.

El escollo principal de la negociación estriba en la dificultad para analizar de la manera imparcial hechos que originan la diferencia, y este desacuerdo hace difícil cualquier solución. Sin embargo, la dificultad anterior puede ser salvada -- con el auxilio de las comisiones de investigación, resultando de la combinación de ambos medios la forma de solución más rápida y fácil para cualquier controversia.

(4).- Openheim. L. International Law. Vol. II, p. 7 Seventh Edition by Lawterpacht, London, 1952.

MEDIACION Y BUENOS OFICIOS.

El artículo 11 del Pacto de Bogotá define la mediación en los términos siguientes: "El procedimiento de mediación consiste en someter la controversia a uno o más gobiernos americanos, ó a uno o más ciudadanos eminentes de cualquier Estado Americano extraño a la controversia".

En cuanto a los buenos oficios, los define el artículo 9: "El procedimiento de los buenos oficios consiste en la gestión de uno o más ciudadanos eminentes de cualquier Estado Americano, ajeno a la controversia, en el sentido de aproximar a las partes, proporcionándoles la posibilidad de que encuentren directamente a la solución adecuada".

Técnicamente, podemos trazar la diferencia entre los dos procedimientos en cuanto que, en la mediación, el mediador tiene mayor participación en conducir en forma más directa a las partes, desempeñando sus funciones hasta que se alcanza en acuerdo. En los buenos oficios, la labor se limita a aproximar a las partes, sin participar directamente, y el desempeño de su función termina cuando las partes reanudan las negociaciones directas. (5)

No existe la obligación de un Estado de ofrecer sus servicios como mediador, ni de las partes de solicitarlo, y el hecho de que una nación ofrezca sus buenos oficios ó sus mediaciones no debe considerarse como un acto no amistoso por ninguna de las partes.

El papel de mediador puede desempeñarlo un Estado, un grupo de ellos ó un ciudadano eminente de un país extraño a la controversia.

En el año de 1936 en Buenos Aires se celebró un Tratado de buenos oficios y mediación. Constituye un adelanto pues en (5). - Accioly, Hildebrando. op. cit. pág. 13.

él se procedió a formar una lista de ciudadanos eminentes cuya labor sería mediar entre los Estados contrincantes. El mediador quedaba sujeto a la obligación de llevar a las partes a una solución en un plazo máximo de seis meses. Ese tratado fué derogado por el Tratado Americano de soluciones pacíficas, cuyo Art. 13 limita el plazo mencionado a cinco meses, y en el caso de que dentro de ese plazo no se llegare a un acuerdo, las partes deben acudir a cualquier otro procedimiento lo mismo acontece si antes de dos meses no hubieran escogido aún el mediador.

La eficacia del procedimiento de mediación se hizo patente desde 1905, cuando gracias a la mediación de Francia, en el incidente del Dogger Bank, Inglaterra y Rusia lograron evadir un conflicto. Igualmente, en 1985 los buenos oficios del presidente de los Estados Unidos condujeron a las partes del tratado de Portsmouth, en el que la paz sucedió a la guerra-japonesa.(6)

Un tipo de mediación colectiva se encuentra consignado en la O.N.U. que prevé, atinadamente, el arreglo pacífico de situaciones que puedan convertirse en amenaza para la paz antes de su transformación en disputas concretas. Estas situaciones pueden agruparse en dos grupos diferentes. (7).

1.- Las contempladas en el artículo 34, que son aquellas cuya continuación puede conducir a una fricción internacional o dar origen a una controversia que ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Estas situaciones, según el artículo 39, son competencia del Consejo de Seguridad.

2.- Aquéllas controversias que puedan perjudicar el bienestar general ó las relaciones amistosas entre las naciones Su solución cae bajo la autoridad de la Asamblea General y puede

(6).- Oppenheim, L. op. cit. p. 11.

(7).- Goodrich Leland M. and Anne O. Simson The United Nations and The Maintenance of the International Peace and Security p. 225 Wisconsin, 1955.

considerarse como una aplicación específica de las funciones más generales de la Asamblea para promover la cooperación internacional, según los artículos 10, 11 y 14 de la Carta de las Naciones Unidas.

COMISIONES E INVESTIGACION:

Estas Comisiones son organismos creados para facilitar la solución de diferencias internacionales. Su función consiste en aclarar los hechos controvertidos sobre los que existen divergencias de apreciación, a través de una investigación imparcial y consciente.

El recurso a estas comisiones y la confianza en la posibilidad de que el exámen imparcial de la situación origen de la diferencia y el perfecto conocimiento de los hechos presentados con toda claridad a las partes puede llevarlos a reconocer si son o no culpables y si es posible un arreglo por negociaciones directas. Muchas veces debido al nacionalismo exagerado, es más fácil que una parte reconozca su culpabilidad cuando es un tercer organismo quien de manera imparcial la señala.

La idea de su constitución la llevó a Rusia a la primera Conferencia de la Haya, cuyo artículo 9 establecía que en los litigios de órden internacional que no comprometieran el honor ni los intereses esenciales, y que provinieran de una divergencia de apreciación sobre cuestiones de hecho, los Estados signatarios que no hubieran alcanzado un acuerdo por la vía diplomática debían constituir una comisión de investigación encargada de facilitar la solución de los conflictos por medio de aclaraciones y un exámen imparcial y consciente de los hechos. El informe de las comisiones se limitaba a presentar las cuestiones de hecho, pero expresamente quedó asentado que no tendrían la fuerza de una sentencia judicial o arbitral. Las partes estaban en li -

bertad de llevarla a cabo. La segunda conferencia, en 1907, no - las modificó, sino que únicamente agregó un procedimiento que regulaba las cuestiones relativas a asesores, agentes, consejeros, testigos, etc. Se integraban por dos miembros que cada parte designaba y de los cuales uno pertenecía a un Estado extranjero, y un quinto que de común acuerdo escogían los cuatro primeros.

En 1913 y 1914 los Estados Unidos celebraron la serie de tratados Bryan con diversos países en los que se pactó la - constitución de comisiones permanentes. Aquí se introdujeron dos modificaciones ventajosas. La primera es la creación de comisiones permanentes, de modo que podían entrar en funciones tan pronto se conocía la disputa. La segunda que obligaba a las partes a no emprender acción hostil alguna hasta que la comisión hubiera rendido su informe.

En Santiago de Chile, en 1923, se celebró la Quinta - Conferencia Panamericana, cuyo aspecto más sobresaliente fué la firma y ratificación de todos los asistentes del tratado para - evitar ó prevenir conflictos entre los Estados Americanos, también conocido como Pacto Gondra, y en el que se dijo que cualquier situación que pudiera conducir a un conflicto armado, debía someterse sin demora a una comisión de investigación compuesta de cinco miembros (8) fué más lejos que los tratados Bryan, - porque la obligación de no abrir las hostilidades, se extendió a seis meses después que la comisión hubiera rendido su informe. Quizá con esta ampliación se esperaba que las partes cederían en sus reclamaciones una vez que hubiera pasado la excitación natural que sigue al nacimiento del conflicto. Únicamente quedaron - excluidas las controversias que afectaban disposiciones constitucionales. El informe que las comisiones debían presentar se reducía a una apreciación imparcial que recibía el nombre de Relatorio. Actualmente están comprendidas en el artículo 21 de la OEA y en el 33 (1) de la O.N.U.

(8) - Pacto Gondra Ver. Infra Capítulo III.

El artículo 26 del Pacto de Bogotá que establece un -- procedimiento para integrar esas comisiones, presenta una técnica entre las comisiones de investigación y las de conciliación, -- por cuanto que las primeras funciones, tal como sucedía también en el pacto Gondra, cuando en opinión de las partes la contro -- versia se limita a cuestiones exclusivamente de hecho. Las comisiones deben concluir su trabajo en seis meses a partir de la -- fecha de su constitución, aunque por mutuo acuerdo puede prorrogarse el término.

Un ejemplo de conflicto solucionado gracias a la la -- bor de estos organismos fué el caso del barco holandés Tubantia, hundido por un submarino alemán. Alemania, que era culpable, no se avino a pagar hasta que una comisión investigadora integrada por Suecia, Dinamarca, Holanda, Alemania y Suiza, determinó la -- culpabilidad del submarino, cuyo gobierno, en esas circunstan -- cias pagó la indemnización. (9)

CONGRESOS Y CONFERENCIAS.

Creemos que es discutible si las conferencias y con -- gresos son realmente medios de solución, en el sentido de proce -- dimientos, o si en realidad no son sino la fuente que los esta -- blece. Quizá cuando el objeto específico de la conferencia es -- una controversia en concreto, tal como sucedió en la Conferencia de Algeiras en 1900 en la que Francia y Alemania zanjaron la -- cuestión de Marruecos, si podríamos decir que se trata de un me -- dio normal de resolver conflictos, pero se corre también el ries -- go de confundirla con la negociación. Por lo anterior parece po -- sible distinguir dos tipos de conferencias. Unas que se reúnen -- para la solución específica de un conflicto, que pueden ser con -- fundidas con la negociación, y otras cuyo objeto es no precisa -- mente solucionar sino prevenir controversias y que se deben con -- siderar como la fuente formal de donde nacen los medios de solu -- ción.

(9).- Hudson, Manley O. The Permanent Court of International Jus --
P. 40 New York, 1943. Accioly, H. Op. Cit. p. 78

Quizá la negociación por ser un método directo y económico puede aplicarse generalmente a diferencias cuyos intereses no son muy profundos ni complicados, a las que se puede dar una solución rápida, mientras que las conferencias versan sobre cuestiones en que se ve afectado un número mayor de Estados, y por el aparato minucioso en que se desarrollan, se refieren más bien a cuestiones más delicadas tanto por su gravedad como por el número de países involucrados.

CONCILIACION.

Oppenheim la define como "el procedimiento para resolver una disputa refiriéndola a una comisión de personas cuya tarea es aclarar los hechos, después de oír a las partes y formular un informe que contiene proposiciones para una solución, pero sin tener, la fuerza obligatoria de una sentencia". (10)

La actividad de los conciliatorias es doble. Por una parte consiste en investigar los hechos, y luego, en exhortar a las partes a aceptar la solución, propuesta.

Las comisiones de conciliación pueden confundirse con las comisiones de investigación. La diferencia que podemos establecer estriba en que mientras en unas la labor se concreta a dilucidar los hechos, en las de conciliación, además de ello, deben someterse a las partes una serie de proposiciones que servirán de base para arreglar el conflicto. En el pacto de Bogotá se establece un procedimiento común a los dos medios, pero creemos que la distinción propuesta puede fundarse en el Art. 26 de dicho tratado, cuyo texto es el siguiente:

[10].- Oppenheim, L. op. cit. p. 13!

Art. 26.- "Si a juicio de las partes la controversia se concretara exclusivamente a cuestiones de hecho, la comisión se limitará a la investigación de aquéllas y concluirá sus labores con el informe correspondiente".

Este es el único ejemplo que encontramos de una misión investigadora en sentido estricto. En todo caso podemos concluir que ambos procedimientos son desempeñados por las mismas comisiones constituidas. Y que la diferencia solamente se puede establecer desprendiéndola del sistema observado y de la competencia que tiene la comisión al desempeñar su labor.

Para el estudio de su desarrollo estaremos a lo que se dijo al hablar de las comisiones de investigación.

Un hecho que debemos notar es que la propuesta de una comisión no tiene en absoluto, la fuerza obligatoria de una sentencia.

Aunque en los años siguientes a la primera Guerra Mundial hubo muchos ejemplos de recurso a la conciliación, concertando tratados y estableciendo comisiones en gran número, actualmente su aplicación va cayendo en desuso.

LA CONSULTA.

Puede definirse como el cambio de opiniones de varios gobiernos, a través de sus Ministros de Relaciones Exteriores, interesados directa ó indirectamente en un litigio internacional, para encontrar una solución pacífica.

En 1921, en la Conferencia de Washington, relativa a la cuestión del área del Pacífico, se estableció la consulta como fase preparatoria de una conferencia en caso de conflicto.

En 1906, en la Conferencia de Consolidación de la Paz,

celebrada en Buenos Aires, se firmó una convención sobre el mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la paz, cuyo artículo 10. disponía:

"Art. 10.- Las altas partes contratantes declaran inadmisibles la intervención de cualquiera de ellas, directa ó indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores de cualquiera de otra de las partes.

"La violación de las estipulaciones de este artículo - dará lugar a una consulta mutua, a fin de cambiar ideas y buscar procedimientos de avenimiento pacífico".

Durante la Conferencia Panamericana de 1938 celebrada en Lima, se vuelve a mencionar la consulta como un medio preparatorio para llegar a una solución pacífica. Posteriormente se han celebrado las siguientes consultas de ministros: La de 1939 en Panamá, la de 1940 en La Habana: la de 1942 en Río de Janeiro.

El Art. 4 de la O.T.A.N. (Organización del Tratado del Atlántico Norte), dispone.

Art. 4.- "las partes consultarán en común siempre que en opinión de alguna de ellas, la integridad territorial, la independencia política ó la seguridad de alguna de ellas se encuentre amenazada".

En la Organización de Estados Americanos se regula el procedimiento para la consulta. El órgano consultivo se reúne a pedimento de cualquier miembro presentado al Consejo, quien decide por mayoría absoluta si es procedente la reunión. Anexo a ella figura un Comité Consultivo de Defensa cuya fundación es -- asesorarlo en los problemas relativos a la colaboración militar suscitada en virtud de los tratados sobre seguridad colectiva.

MEDIOS JURIDICOS.
ARBITRAJE.

Es la solución de una diferencia entre los Estados por la decisión de un árbitro. Este puede ser individual o colectivo.

Es un procedimiento judicial porque el árbitro desempeña la labor de un juez (11) es diferente del juez por que su nombramiento deriva de la elección de las partes y sus funciones terminan en cuanto se soluciona la disputa. Un tribunal, en cambio, tiene la característica de ser permanente y general, en otras palabras, no puede limitar sus funciones a resolver casos especiales.

Aunque su origen puede buscarse en la Edad Media, en la forma en que nos interesa, en su aplicación a relaciones internacionales, no es posible rastrearlo sino hasta fines del siglo XVIII y principios del XIX. En 1871, los Estados Unidos y la Gran Bretaña solucionaremos una reclamación sobre Alabama por medio del arbitraje. En 1883, en la Ciudad de Caracas, y en el afán permanente de ajustarse al derecho en todo género de actividades los Estados Americanos declararon, en un precepto (desgraciadamente no ratificado), lo siguiente:

"Que sigue el sentimiento de fraternidad el que debe guiar y presidir las relaciones internacionales de las citadas repúblicas hermanas, a fin de hacer imposibles las colisiones armadas, están obligadas a establecer el arbitraje como única solución de toda controversia sobre sus derechos e intereses que pueden estar en pugna".

Seis años más tarde, en la primera conferencia Panamericana celebrada en Washington, los mismos países reconocieron la obligación de recurrir al arbitraje general, obligatorio y --
(11).- Briery, J. L. La Ley de las Naciones p. 202 México, 1950.

permanente, para resolver todas sus cuestiones, cualquiera que fuera su causa, con la única excepción de la controversia que implican la pérdida de independencia. A continuación se redactó un tratado sobre arbitraje, pero nuevamente cuestiones políticas impidieron su ratificación. (12)

La estructura de este Tribunal constaba de los siguientes organismos:

1.- Los miembros del Estatuto. Cada Estado designaba 4 miembros conocidos por su competencia en cuestiones de Derecho Internacional, de reputación moral intachable y dispuestos a aceptar los deberes del arbitraje. El ejercicio duraba seis años y era renovable. Los nombres quedaban escritos en una lista que se notificaba a todos los miembros de la convención. No se puede decir que eran verdaderamente jueces, pues nunca funcionaron con ese carácter. Simplemente integraban un cuerpo del cual se formaba el tribunal de arbitraje.

2.- El Consejo de Administración, cuyo presidente era el Ministro de Relaciones Exteriores de Holanda, y alrededor del cual colaboraban los agentes diplomáticos acreditados por los Estados. Sus funciones eran únicamente administrativas.

Cuando aparecía un conflicto, cada parte elegía dos árbitros, uno de los cuales solamente podía ser nacional, y los cuatro así reunidos procedían a la elección de un quinto miembro. En sentido estricto no se trataba de un tribunal, puesto que solamente se procedía a integrarlo cuando se suscitaba una controversia.

En 1902 se celebra en México la Segunda Conferencia Pa-

(12).- Enríquez Ernesto. Un verdadero Sistema de Paz. El pacto de Bogotá: México en la IX Conferencia Internacional. p. 81, México, 1948.

namericana, incluyendo un tratado de arbitraje en el que se estipuló que todas las controversias, que no fuera posible resolver por medios diplomáticos se someterían al arbitraje, siempre que a juicio de los interesados no afectaran la independencia ni el honor nacional.

En 1920 se sustituye la Corte Permanente de Arbitraje por la Corte de Justicia Internacional, que a su vez, en la Conferencia de San Francisco de 1945, se transforma en la Corte Internacional de Justicia incorporada como órgano judicial de las Naciones Unidas.

En América volvemos a encontrar el arbitraje en la sexta Conferencia Panamericana de 1928, y en un tratado celebrado en 1929 en Bogotá sobre conciliación y arbitraje. Finalmente en el tratado Americano Soluciones Pacíficas (pacto de Bogotá) ha quedado establecido el procedimiento vigente.

Vista la historia del arbitraje, vamos ahora a referirnos a algunas normas de carácter general que rigen su procedimiento.

En principio, ningún país está obligado a someterse a este método para encontrar la resolución de una diferencia; pero si de manera expresa aceptara este procedimiento, contraería la obligación de acatar la decisión del árbitro.

Para que un árbitro sirva a su función de lograr una rápida solución a las controversias que le son planteadas, es preciso que tome en cuenta una variedad de factores necesarios para las reglas del procedimiento. Estas reglas deben ajustarse hacia las necesidades de cada caso para que la solución resulte rápida, económica y justa. Las partes en la controversia deben escoger un árbitro que tenga conocimiento pleno de las diferencias fundamentales derivadas de sus respectivos sistemas legales y de las circunstancias del caso concreto.

Para el desempeño de sus funciones, el árbitro encuentra generalmente delineadas de antemano, y de común acuerdo entre los litigantes, las reglas a las cuales debe ajustarse, de manera que puede decirse que un árbitro tiene las facultades de decisión que las partes le confieren. (14)

Cuando los litigantes presentan al Tribunal una deferencia, firman un compromiso cuyo contenido es una serie de disposiciones relativas al procedimiento y a los principios que deben ser aplicados para sentenciar. La firma de ese compromiso es el acto jurídico que hace el árbitro competente para resolver la disputa. Sus facultades no son arbitrarias, si no que deben respetar el compromiso que las ha creado y que las ha definido lo mismo que ciertas reglas fundamentales establecidas y reconocidas que regulan la conducta de cualquier Tribunal. Un Estado por el hecho de aceptar el arbitraje no renuncia a ciertos derechos aunque el Laudo deba ser definitivo. Hay derechos fundamentales del procedimiento cuyo respeto contribuye a incrementar la confianza de los Estados en el arbitraje. (15)

Si el arbitraje tiene competencia gracias al compromiso, si éste llegara a anularse sucedería otro tanto al tribunal. Sin embargo, su competencia puede derivar en ocasiones del consentimiento tácito de las partes. Si ellas se someten a un arbitraje, sin ratificar o aún sin firmar un compromiso, esta falta no podría facultarlas para acatar o no la sentencia, porque no sería posible hacer depender de su voluntad la validez del fallo. De otro modo se daría lugar a que una sentencia fuera obedecida solamente en el caso de ser favorable, y nada impediría su desobediencia en caso de ser contrario.

(14).- Carleton, Kenneth S. The Process of International Law. p 33. New York. 1946.

(15).- *ibid.* p. 36.

Las decisiones tienen fuerza obligatoria. Las partes por haber contraído la obligación de acudir a este procedimiento, implícitamente se encuentran obligadas a la ejecución de la sentencia una vez que ha sido pronunciada. La invalidez de la sentencia arbitral es otro problema fundamental del derecho internacional. Entre las circunstancias que pueden ocasionar la nulidad de un laudo tenemos las siguientes:

1.- La nulidad de una decisión por haber sido dictada sin observar las reglas establecidas en el compromiso, siempre que materialmente perjudicara los intereses de una parte. En estos casos podrían incluirse el de un Estado que no tuviera oportunidad de presentar sus pruebas, la parcialidad manifiesta del tribunal, la sentencia dictada en exceso de sus facultades, la sentencia que no estuviera fundamentada en normas de derecho internacional, etc.

2.- Los autores están de acuerdo en que un error esencial puede modificar un fallo. Es posible decir que un tribunal comete un error esencial es muy vago. Indudablemente no se trata de una violación al compromiso, sino de una separación notoriamente errónea y contraria a los principios de justicia.

Diferente de la nulidad es la cuestión relativa a la facultad del tribunal a revisar sus decisiones, lo que tiene lugar en el supuesto del desconocimiento de un hecho que por su carácter decisivo hubiera modificado el fallo en caso de ser conocido. Si se tratara de un error de cálculo, únicamente había lugar a una rectificación.

En cuanto a la facultad de decidir ex aquo et bono, debe entenderse como la facultad de sentenciar aplicando los principios de derecho universalmente reconocidos. La equidad es la decisión concordante con la justicia en las circunstancias particulares de un caso y observando con la mejor buena fe la aplicación de los principios legales. El árbitro no debe guiar sus decisiones por sus apreciaciones subjetivas. Las de

cisiones por equidad tienen validez siempre que se pronuncien en virtud de un pacto expreso.

El arbitraje tiene sobre la solución judicial la ventaja de ser un método más económico y susceptible de adaptarse con más facilidad a las circunstancias de un caso concreto, debido a lo cual resulta más rápido.

SOLUCION JUDICIAL.

Es la solución de un conflicto sometiénolo a una sentencia de Corte Internacional de Justicia. La Corte es el órgano judicial de las Naciones Unidas (Art. 7 C. N. U.)

La integran quince magistrados, elegidos por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, propuestos en una lista por la Corte Permanente de Arbitraje (Art. 4. Estatuto C.I.J.) lo que combina la participación del órgano que representa la totalidad de los miembros, sin distinción alguna, y del que representa el grupo de las potencias.

Su jurisdicción es voluntaria y compulsoria. Es voluntaria cuando las partes someten de manera expresa un conflicto a su competencia. Es compulsoria en los siguientes casos:

1.- Cuando en un tratado se haya previsto la obligación de acudir a la Corte en caso de alguna disputa que surgiera entre los firmantes.

2.- Las diferencias entre naciones que hubieren suscrito la llamada Cláusula Opcional del artículo 36 de su Estatuto, y que son aquéllas de índole jurídica que nacen por los siguientes motivos:

- a).- La interpretación de un tratado.
- b).- Cualquier cuestión de derecho internacional.
- c).- La existencia de todo hecho, si fuera estableci-

do, constituiría violación de una obligación internacional.

d).- La naturaleza o extensión de la reparación que debe hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.

La anterior es compulsoria pero bajo la condición de reciprocidad, es decir, respecto de otro Estado que hubiera suscrito la misma obligación.

La Corte deberá sentenciar, en las diferencias de que conozca, aplicando:

a).- Las convenciones internacionales que establezcan reglas reconocidas por los Estados litigantes.

b).- La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho.

c).- Los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas.

d).- Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia. Puede también, en virtud de la fracción segunda del artículo 38 de su Estatuto, decidir un litigio por equidad, si las partes convinieren a ello. (16)

Los negocios principian por la notificación del compromiso (si se trata de jurisdicción voluntaria) ó por la solicitud dirigida al secretario (si es jurisdicción compulsoria), en donde las partes indican el objeto de la controversia y los Estados afectados en ella.

La Corte tiene la facultad de indicar las medidas provisionales que deben tomarse para salvaguardar los derechos de cada una de las partes.

El procedimiento consta de una fase escrita y una oral (Art. 43 C.I.J.). La primera comprende la comunicación de la Corte y a las otras partes de memorias, contramemorias, réplicas y documentos en general. La fase oral es la audiencia que la Corte fija para escuchar los testigos, peritos, consejeros (16).- Art. 38 (II). Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. "La presente disposición no restringe la facultad de las partes de recurrir a un litigio equo et bono si las

ros, agentes y abogados.

Cuando una parte no comparece o se abstiene de defender su caso, la otra puede pedir al Tribunal que decida en favor de su pretensión (Art. 53 C.I.J.).

Sus sentencias tienen el carácter de definitivas e inapelables (Art. 60 C.I.J.) y sus efectos se extienden únicamente para las partes en el conflicto (Art. 59 C.I.J.) La revisión procede en el caso del descubrimiento de un hecho que pudiera ser factor decisivo y que estuviera ignorado por la Corte al pronunciar el fallo, siempre que no se deba a negligencia de la parte que lo presenta y dentro del término de seis meses después que ha sido descubierto.

Transcurridos diez años desde que el fallo es pronunciado, no podrá solicitarse la revisión.

Si apareciera alguna duda sobre el alcance ó el sentido de la sentencia, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes.

La oportunidad que se ofrece a todas las naciones para solucionar todos sus conflictos por la vía judicial es bastante amplia. Su jurisdicción se abre a todos los Estados miembros de su estatuto. Su jurisdicción se abre a todos los Estados miembros de su estatuto. Automáticamente, todos los miembros de las Naciones Unidas son parte en él. Un país no miembro de la O.N.U. puede ser parte del estatuto, si cumple con las condiciones que determine en cada caso la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad (Art. 93 C.N.U.) Un Estado que no sea miembro del estatuto puede también someterse a su competencia, sin que se le pueda considerar en situación de desigualdad, y siempre que contribuya a los gastos de la Corte. (Art. 35) (III) CIJ).

MEDIOS NO PACIFICOS O COERCITIVOS.

Los medios coercitivos tienen como finalidad obligar a otros Estados a resolver una controversia en los términos en que los exige el que los aplica, mediante el empleo de la fuerza. Tienen el carácter de sanciones, por cuanto que significan reacciones contra las violaciones a las leyes internacionales. (17) Generalmente se aceptan como tales:

- a).- La retorsión.
- b).- Las represalias.
- c).- El bloqueo Pacífico.
- d).- La intervención y aunque no por todos los tratadistas.
- e).- El boicot.
- f).- La ruptura de Relaciones Diplomáticas.

No creemos que sea necesario que la coacción debe consistir en fuerzas armadas. Basta con que esos medios lleven consigo cierta cantidad de coerción suficiente para obligar a un Estado a actuar en determinada forma aún contra su voluntad. La suspensión de toda clase de comunicaciones, de actividades comerciales, ó aún la cesación de las relaciones diplomáticas, pueden ser medidas bastante coercitivas como para lograr el fin propuesto. Es indudable que la guerra es el último recurso, pero la práctica ha hecho que normalmente se apliquen medidas menos severas y perjudiciales antes que recurrir a ella. No es fácil que un Estado emprenda una guerra por motivos leves, en consideración a los resultados desastrosos que se pueden esperar. Como en nuestros días la tendencia es renunciar a ella, las únicas formas en que podemos admitirla es como legítima defensa o bien como acción tomada por la colectividad internacional para sancionar a un infractor. De cualquier manera, como se trata de una institución tan importante que requiere un estudio especial, nos vamos a limitar a examinar sus diferencias respecto de los medios de solución que estudiamos aquí.

(17).- Kelsen, Hans. *Collective Security under the Charter of the United Nations*. American Journal of international Law. Vol. 42 No. 4. p. 785 October, 1948.

1.- Los medios coercitivos son acciones perjudiciales, pero no se consideran actos de guerra ni por las partes ni por terceros Estados, debido a lo cual las relaciones diplomáticas, el intercambio comercial y la ejecución de tratados permanentes generalmente inalterable.

2.- Su aplicación, aún bajo un rigor extremo, se limita a ciertas medidas ofensivas y a cierto límite de fuerza, -- mientras que en la guerra los beligerantes pueden emplear todas las medidas que estimen necesarias y aplicarlas con todo rigor, siempre que no excedan los límites de una guerra civilizada.

3.- En la guerra el vencedor puede imponer al vencido las condiciones que desee, mientras que en los medios enumerados se obliga a suspender toda acción tan pronto el contrario se encuentra dispuesto a satisfacer sus prestaciones, pues de no hacer así, se convertiría en agresor.

Se acepta de manera general que el recurso a las formas no pacíficas de solución procede siempre que previamente se hayan agotado las de carácter pacífico. Se trata de injurias - que no son tan graves como para provocar una guerra ni tan leves como para pasar inadvertidas. (18)

Su valor es innegable, puesto que permiten solucionar, por medios menos severos y costosos que la guerra, un conflicto acerca del cual las vías pacíficas han fracasado.

Pero desde otro punto de vista, se puede oponer la grave objeción de que su ejercicio solamente es posible cuando el Estado que los aplica es más fuerte que aquél que los sufre.

(18).- Oppenheim, L. op. cit. Vol. II. p. 143.

RETORSION.

Por retorsión se designa a la acción emprendida por un Estado en contra de otro que ha cometido un acto de descortesía ó injusticia que afecta al primero. Este acto no es ilegal en sí, sino que, al contrario, es propio de la competencia de su autor. Lo que sucede es que se pueden cometer muchos actos de carácter administrativo, judicial o legislativo que siendo en sí mismo legales envuelven una descortesía o un acto poco amistoso hacia otro país. Si el segundo se considera injuriado, se crea una situación de diferencia que se resuelve por la Retorsión.

La práctica demuestra que se ha recurrido a ella cuando un Estado considera que sus nacionales sufren un tratado injusto en el extranjero, porque se les excluya de determinadas profesiones, por un proteccionismo exagerado en cuestiones fiscales, o bien por una negativa a recibir en los puertos del defensor los barcos del ofendido.

Esta institución es eficaz porque puede pensarse que cualquier miembro de la colectividad que estuviera dispuesto a perjudicar a otro en virtud de un nacionalismo exagerado, desistiría de ello si tuviera la certeza de que su conducta iba a ser contestada con otro similar.

REPRESALIAS.

El Instituto de Derecho Internacional, en su reunión en París de 1934, dictó la definición de represalias en los términos siguientes:

"Medidas de coerción derogatorias de las reglas ordinarias del Derecho de Gentes, tomadas por un Estado como consecuencia de actos ilícitos cometidos por otros en su perjuicio,

y destinados a imponer a éste mediante un daño, el respeto al "derecho internacional".

De esta definición podemos extraer los siguientes elementos:

- a).- Que se trata de actos coercitivos.
- b).- Que son actos que derogando el derecho de gentes en sus reglas generales, deben considerarse ilegales, lo que las distingue de la retorsión.
- c).- Que aunque sean ilegales, están excepcionalmente permitidos por el Derecho Internacional en virtud de que tienen por objeto el restablecimiento del orden jurídico violado.

Toda represalia debe ser proporcional al daño que la origina. Proceden en general en el caso de denegación de justicia de mal trato a los ciudadanos en un país extranjero, y en general en todos los casos de delincuencia en que el Estado ofendido no puede obtener reparación por vía pacífica.

Pueden ser positivas o negativas. Negativas cuando el que las aplica se niega a cumplir una obligación contraída con aquél que las ha motivado, o cuando le impide gozar un derecho que les corresponde. Las positivas podemos enumerarlas como sigue:

- 1.- El secuestro de bienes debido al ofensor.
- 2.- Secuestro de bienes de ciudadanos residentes en el lesionado.
- 3.- Interrupción de relaciones comerciales.
- 4.- Expulsión de los nacionales del Estado que viola el Derecho Internacional.
- 5.- La detención de esos nacionales a título de rehenes.
- 6.- Denuncia de un tratado celebrado.
- 7.- Retiro de concesiones a nacionales del Estado extranjero.

8.- Ocupación del Territorio. (19)
(19).- Accioly, H. op. cit. vol. III. p. 95.

Primero, las represalias fueron aplicadas por personas privadas, a quienes los gobiernos del país a que pertenecían dotaban de "Patentes de Corso", autorizándolos a capturar las propiedades de un súbdito de otro Estado que les hubiera infligido algún daño. Posteriormente las represalias han quedado monopolizadas por el Estado mismo, sin que sea posible su ejercicio por particulares.

Como un ejemplo citaremos el caso en que Gran Bretaña y el Reyno de las Dos Sicilias se vieron envueltas en un conflicto en el año de 1816. La primera había obtenido ciertas ventajas comerciales para explotar el azufre en Sicilia.

Bajo el Gobierno Napolitano que confiriera a una compañía francesa el monopolio del azufre, Inglaterra capturó varios barcos a manera de represalia, viéndose obligado Nápoles a cancelar la concesión.

El embargo es una forma especial de represalia. Se distingue en que el secuestro se aplica a barcos del Estado ofensor mientras se encuentran dentro de los puertos del Estado que la aplica. Para Westlake difieren una de otra en la misma forma en que la detención difiere de la captura (20).

El llamado "Embargo del príncipe", que consideramos no es propiamente una represalia, consiste en la prohibición temporal impuesta a los barcos de un país extranjero para abandonar los puertos por razones de policía o de sanidad como es de notarse, no existe un conflicto entre los Estados involucrados en él.

BLOQUEO PACIFICO.

Por bloqueo pacífico se entiende las medidas tomadas (20). - Westlake, J. International Law. War. Vol. II. p. 10 ss. 1913.

por un Estado para interrumpir las comunicaciones marítimas con las costas ó puertos de otro sin que medie una situación bélica.

Hasta principios del Siglo XIX se consideró como una institución propia de la guerra, pero a partir del tercer decenio se le principió a aplicar como un medio de resolver una disputa. El primer caso lo localizamos en 1827, en que las flotas unidas de Inglaterra, Francia y Rusia, bloquearon los puertos griegos que ocupaba la escuadra turca. Cuando ésta pretendió romper el cerco, se trabó la batalla de Navarino, en la que fué destrozada la flota musulmana. A pesar de ello, los Estados europeos no se consideraron en guerra con Turquía, y las delegaciones diplomáticas permanecieron en la capital Otomana. a partir de entonces, el bloqueo fué practicado constantemente, aunque como era de esperarse, solamente por las potencias navales.

Su justificación ha sido objeto de controversias, pero finalmente se ha aceptado en virtud de que resuelve conflictos que en otra forma provocarían calamidades mayores.

El problema más serio consiste en determinar si los barcos de un tercer estado pueden entrar a los puertos del estado bloqueado, y si el bloqueador tiene el derecho de capturarlos si intentan romperlos. Tomando como base que, para que surta sus efectos, debe ser un medio de presión efectiva la doctrina en un principio sostuvo la legalidad de la captura de los barcos de un Estado extraño al conflicto. Más tarde el criterio ha cambiado. El Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Hildelberg en 1887 sostuvo siguiente puntos:

- 1.- Que los navíos de un tercer Estado pueden entrar libremente en los puertos de un país bloqueado.
- 2.- Que el bloqueo debe ser oficialmente declarado y notificado a los Estados neutrales.

3.- Que debe ser sostenido por fuerzas suficientes, es decir, que sea efectivo. (Lo cual es una mera cuestión de hecho).

4.- Las naves del Estado bloqueado que intentan abrirse paso pueden ser secuestradas.

Los países como Grecia, Turquía, Sicilia, por tener una gran extensión de litoral y una flota relativamente pequeña, han sido las víctimas frecuentes del bloqueo.

Igual que las represalias, su ejercicio se limita actualmente al caso en que lo ejercitan las Naciones Unidas, por sus órganos competentes y en persecución de los fines de la organización.

BOICOT.

Otro procedimiento coercitivo es el boicot, que se constituye mediante la interrupción de las relaciones comerciales entre los nacionales de los Estados.

En el artículo 16 del Pacto de la Sociedad de Naciones los firmantes se comprometieron a romper toda relación comercial o financiera contra aquel que cometiera un acto de guerra contra los demás miembros. De la misma manera el artículo 41 de la C.N.U. se refiere a él cuando habla de la ruptura de relaciones económicas y cuyo estudio haremos en el capítulo relativo a la seguridad colectiva.

Como este es un medio coercitivo y por lo tanto menos-severo, ha sido ejercitado por aquellos Estados más débiles respecto a otros más poderosos. Así en 1908 Turquía lo aplicó contra Austria por la cuestión de Bosnia Herzegoviana. En 1937 los ciudadanos chinos lo aplicaron al Japón. Como el gobierno de China se mostró anuente, el Japón sostuvo que ese acto constituía una violación a las leyes internacionales. Si el boicot se

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- 79 -

realiza con el apoyo estatal en realidad se está integrando -- una serie de actos hostiles susceptibles de ser castigados mediante represalias. (21)

LA RUPTURA DE LAS RELACIONES DIPLOMATICAS.

Significa "la ruptura de las Relaciones Oficiales entre dos Estados". La forma de llevarlo a cabo consiste en entregar los documentos al diplomático del Estado ofensor ó en el retiro del representante del ofendido. Tácitamente, equivale a la renuncia de cualquier negociación diplomática, y al reservarse la facultad de adoptarse medidas adecuadas en defensa de los intereses de quien lo hace.

Algunos autores no los consideran medios de solución en la vía violenta, puesto que su capacidad de coerción es muy relativa. En todo caso, reconocen, al menos, que sus efectos -- pueden ser los mismos que los de la represalia o el bloqueo.

INTERVENCION.

El primer problema con que nos enfrentamos al hablar de esta institución es el relativo a su definición, porque es indudable que mucho depende de ella el alcance que podemos dar a dicho concepto.

La dificultad, según creemos, deriva de que es difícil el tratar de agrupar bajo una sola definición una institución que ha variado en cada época. Si nos inclinamos por aceptar una definición suficientemente amplia, para que pueda encerrar dentro de sí toda la serie de acciones que se han considerado como intervenciones, corremos el peligro de hacer de ella un concepto demasiado vago, capaz de caer en confusión con otras instituciones y que no nos ofrecería características posibles de distinción. Si por el contrario, la definición aceptada resulta estricta, vamos a dejar fuera de estudio una multitud de ejem -

plos auténticos, que tendrían que ser citados a manera de cláusulas especiales de intervención, lo que no haría sino incrementar la confusión del problema. Vamos a pasar revista a algunas definiciones:

1.- Oppenheim. (22).- "En la interferencia dictatorial de un Estado en los asuntos de otros con el propósito de mantener o alterar la condición presente de las cosas".

De ella podemos distinguir los siguientes elementos:

a).- Es una interferencia dictatorial lo que la distingue de una mediación. Una simple recomendación ó exhortación, no constituiría intervención..

b).- Se practica contra los asuntos propios de la competencia de otro Estado.

c).- El objeto es mantener ó alterar la situación presente de las cosas. Según este mismo autor puede haber intervención basada en derecho e intervención no basada en alguna forma jurídica. Esta última sin embargo, puede considerarse en ocasiones justificada por ejemplo en el caso de la intervención humanitaria.

2.- Hyde (23) la define como: "La interferencia de un Estado en los asuntos internos ó externos de otro, en oposición a su voluntad y teniendo como consecuencia lesión de su independencia política". De esta definición podemos decir que proporciona un dato muy importante al referirse a ella como acción ejercitada, en oposición a la voluntad del Estado al cual es aplicada.

En sentido amplio, cualquier forma de interferencia interior o exterior en cualquiera de los derechos de un Estado, en relación con el control territorial o el goce de su independencia política, puede considerarse que constituye una intervención.

(22).- Oppenheim L. ob. cit. vol. I. p. 273.

(23).- Hyde, CC. International Law, Chiefly as Interpreted and applied by the United States T. I. p. 246 Boston, 1947.

3.- Para Lauterpacht se trata de un término de inequívoca connotación que significa la "interferencia dictatorial, - suficiente para limitar la soberanía de un Estado, que implica una demanda terminante para la observación o abstención de determinada conducta. El hecho de no acatar esta demanda daría lugar a una amenaza de recurrir a alguna de las formas de coerción. (24).

4.- Strupp sostiene que es "El acto que un Estado realiza, en forma imperativa, de ingerencia en los asuntos internos o externos de otro, para exigir la ejecución o no ejecución de tal o cual acto, sin poder invocar un título jurídico fundado en el derecho consuetudinario internacional ó en un tratado especial que ligue a las partes envueltas". (25)

Nosotros estimamos conveniente apearnos a la afirmación de Stowell (26) en el sentido de que un tratado no puede ser fuente de un derecho de intervención, por lo que no estamos de acuerdo con la definición de Strupp.

5.- Para Hall "tiene lugar la intervención cuando un Estado interfiere en las relaciones de otros dos sin el consentimiento de ambos o de cualquiera de ellos, ó en los asuntos domésticos de otro sin consideración a su voluntad y con el propósito de mantener ó alterar el estado de cosas dentro de su jurisdicción". Aunque solamente menciona los asuntos domésticos, es indudable que tanto ellos como los externos resultan afectados. (27)

6.- Para H. Accioly (28) "la ingerencia de un Estado en los asuntos internos ó externos de otro con el propósito de obligar a este último a actuar de acuerdo con los propósitos del primero".

(24).- Lauterpacht H. International Law. Human Rights. p. 167, Londo, 1950.

(25).- Strupp. Reglas Generales Du Droit de la Paix. Recueil Des Cours, T. 97. p. 513. 1934.

(26).- Stowell, Ellery C. intervención in international Law. p. 107

(27).- Hall William Edward, International Law. p. 284, Oxford 1904.

(28).- Accioly, H. op. cit. Tomo I. p. 278.

7.- E. C. Stowell (29) dice de ella, "que puede ser de finida como el derecho a usar de la fuerza ó la confianza en ella, para proveer al cumplimiento del derecho internacional".

Para este autor no es siempre un acto arbitrario, sino que puede ser también un instrumento para la vigilancia de las normas internacionales.

Nosotros vamos a definir como "la interferencia dictatorial, emprendida contra los asuntos internos y externos de un Estado, para obligarlo a observar determinada conducta".

Del análisis de la definición podemos recoger los siguientes elementos:

a).- Es un acto dictatorial, imperativo, que puede ser ejecutado por un sólo país ó un grupo de ellos. Actualmente, bajo la Carta de la O.N.U. no nos queda ya la posibilidad de presenciar una intervención individual. Toda acción colectiva, debe ser emprendida por la comunidad entera. Ni siquiera podría hacerlo un grupo de naciones, aunque es obvio que las Naciones Unidas pueden delegar su facultad de aplicar las medidas colectivas previstas en un grupo de Estado ó en un organismo regional. El carácter dictatorial ó imperativo de este acto debe entenderse como su capacidad coercitiva para imponer a otro Estado una determinada conducta en contra de su voluntad. No es preciso que esa presión revista la forma de una interposición armada, sino que es suficiente que produzca el resultado deseado. La simple amenaza de la acción militar puede producirlo. La intervención diplomática, cuando es realizada por una potencia lleva consigo la garantía de ser más efectiva que cualquier acción militar emprendida por un Estado pequeño.

b).- Afecta las cuestiones internas o externas del Estado.

[29].- Stowell, Ellery, C.

c).- Tiene como objetivo obligar a que sea observada - determinada conducta. Si ello sucede en función de la voluntad - arbitraria del Estado que interfiere, su práctica debe calificar se de ilegal y por lo tanto es preciso excluirlo, pero si la conducta reclamada es la observancia y el respeto al Derecho Internacional, debe calificarse de legítima.

En un principio, en su forma más sencilla, la intervención no era sino un medio de solucionar una controversia entre - dos Estados, confundándose en sus orígenes con la represalia y el bloqueo específico. Posteriormente, debido a la aparición de las potencias, su empleo recibe un fuerte impulso, se transforma y produce dos resultados lógicos. Uno es reacción, el rechazo de su aplicación arbitraria que conduce a la no intervención. El - otro es la intervención colectiva, la defensa de la comunidad de naciones contra los infractores del derecho. Esto es lo que desarrollaremos en el siguiente capítulo, por lo cual nos hemos limitado a exponer algunas definiciones, a proponer la que nos parece más adecuada y a trazar, en breve palabras, el esquema de lo que será materia de este trabajo.

CAPITULO CUARTO.

LA INTERVENCION COLECTIVA.

- A. - La Paz y la Seguridad bajo la Carta de las Naciones Unidas.
- B. - Medidas Provisionales.
- C. - Medidas Colectivas que no implican el uso de fuerzas armadas.
- D. - Medidas que implican la fuerza armada.
- E. - Ejecución de las medidas colectivas.
- F. - La intervención colectiva por la Asamblea General
- G. - Objeto de las medidas colectivas.
- H. - Terminación de las medidas colectivas.

LA INTERVENCIÓN COLECTIVA.

La segunda consecuencia de la institución que hemos venido estudiando es la intervención colectiva.

La intervención individual practicada por un Estado ó por un grupo de ellos, ha quedado proscrito en el Derecho Internacional.

Al renunciar los miembros de las Naciones Unidas al empleo de cualquier forma de violencia para sus relaciones internacionales, han conferido a esa organización la facultad discrecional de emplear la fuerza para mantener la paz y garantizar el cumplimiento del derecho y la seguridad internacional. Si la paz, en un momento determinado se viera amenazada por una situación cualquiera, la organización actuando por sus órganos competentes puede emprender las medidas que sean necesarias para preservarla, y en caso extremo puede recurrir al empleo de la fuerza armada para lograrlo, siendo esto lo que constituye la intervención colectiva.

Luego podemos definirla como "la acción emprendida por las Naciones Unidas, a través de sus órganos competentes para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales mediante el empleo ó la amenaza de la fuerza".

Difiere fundamentalmente de la intervención individual en que, mientras ésta sirve a intereses particulares de uno ó más Estados, la colectiva tiene como única función el servicio de la colectividad entera y no puede ser realizada sino por los órganos de la comunidad, legalmente investidos con poderes para ello. Aunque los organismos regionales pueden igualmente recurrir a intervenciones armadas, siempre deberán hacerlo bajo el consentimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Vamos a ver a continuación, la forma en que se ha practicado, así como algunos casos de intervención colectiva.

A.- LA PAZ Y LA SEGURIDAD BAJO LA CARTA DE LAS
NACIONES UNIDAS.

La eficacia de cualquier sistema jurídico descansa en -- gran parte, en el sistema de sanciones con que pretende asegurar el cumplimiento de sus normas. En el Derecho Internacional, por su naturaleza, la aplicación de sanciones a los infractores de la ley "es particularmente difícil". Entonces, la comunidad internacional organizada tiene que buscar métodos más amplios con que fortalecer su constitución. Primero mediante su comunidad y a través de organizaciones internacionales, las naciones han buscado alcanzar un sistema jurídico que les permita gozar de los beneficios de la paz internacional.

En nuestra época han sido los esfuerzos más serios. La -- Constitución de la Sociedad de las Naciones, a fines de la Primera Guerra Mundial, malograda en 1939 por el segundo de los grandes -- conflictos y la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) establecida en 1945. Junto a las anteriores, podríamos considerar también al Pacto de París de 1928, y a los organismos regionales como la Organización de Estados Americanos y el Tratado del Atlántico -- Septentrional.

El objeto de la O.N.U., como se declara en el preámbulo -- y en el artículo 1o. es preservar a la humanidad del flagelo de la guerra, manteniendo la paz y la seguridad internacionales, tendientes a buscar soluciones pacíficas a los conflictos nacidos entre dos o más Estados, a sancionar a los miembros de la organización que -- violen sus obligaciones y a aplicar, en beneficio de la colectividad entera, las medidas que sean necesarias para salvaguardar la paz y -- la seguridad.

Podemos decir que la Carta es la expresión del Derecho In-- ternacional de nuestros días. Sus provisiones no se extienden únicamente a los Estados miembros de la Organización, sino que son aplica--

bles, cuando se trata del interés colectivo a los países no miembros. (Art. 2o. Fracc. 6 C.N.U.)

MEDIOS PACIFICOS DE SOLUCION.

En cuanto a la obligación de resolver los conflictos de dos o más Estados por medios pacíficos, la consignan los artículos 2 y 33 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, lo cual fué tratado ya en el capítulo IV.

SANCIONES.

La Carta contiene auténticas sanciones. Sanciones, de acuerdo con la definición de García Maynez. (1) "La consecuencia Jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado".

Desde que en el artículo 2o. (4) se prohíbe el recurso a la violencia en general, se hace necesario depositar la facultad, la fuerza bajo el carácter de sanción en los órganos competentes de la comunidad. De ahí deriva la característica del sistema actual que ha centralizado la función de sancionar, es decir, que ha encomendado de manera expresa y exclusiva la ejecución de las sanciones a los órganos de las Naciones Unidas. Las únicas excepciones admisibles son las emprendidas en los artículos 51 y 107, aunque éste último obedecía más bien a temporales propias del momento en que se elabora la Carta.

Las sanciones establecidas por la Carta de la Organización de las Naciones Unidas son de dos tipos: Las primeras implican el empleo de la fuerza armada, como son las contenidas en el artículo 42; y las otras no presuponen el empleo de la fuerza armada, según disposiciones contenidas en los artículos 5o. 6o. 19, 41, de la citada Carta. (2).

(1).- García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México, 1952, p, 285.

(2).- Idem, pág. 286.

Las disposiciones que a nuestro juicio constituyen la sanción de la Carta son las siguientes:

1.- El artículo 50.- Cuando un miembro ha sido objeto de acción preventiva o coersitiva por parte del Consejo de Seguridad en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 39 y s.s. puede ser suspendido por la Asamblea General de los Derechos y Privilegios inherentes a su calidad de miembro, previa recomendación del Consejo. Los privilegios y derechos de que se vería suspendidos serían por ejemplo, el de tomar parte en las discusiones del Consejo de Seguridad en los casos en que sea aplicable el artículo 31, o aquéllos en que lo sea el artículo 44, el de llevar al Consejo las situaciones o controversias que puedan conducir a una fricción internacional, la pérdida de la categoría de miembros en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, etc.

2.- Art. 60.- La expulsión de un miembro de la Organización por la Asamblea General previa recomendación del Consejo, si su conducta es tal que viole repentinamente los principios de la Carta. Difiere del supuesto del Art. 50. en que la sanción consiste en suspender o privar de sus privilegios y derechos a un Estado en forma temporal, pudiendo por recomendaciones del Consejo, ser restablecido en el ejercicio de ellos. En el art. 60. por el contrario, se trata de una expulsión definitiva. Para Vedross (3) el supuesto jurídico para la suspensión establecida en el artículo 50. es la violación al artículo 20.(4) de la Carta, mientras que el supuesto del artículo 60. es la violación a cualquier otra fracción del mismo artículo 20. es dudoso, sin embargo, que sea necesariamente un quebrantamiento a la obligación de abstenerse de emplear la fuerza en las relaciones internacionales lo que provoque la sanción del artículo 50. pues del texto de este mismo precepto se desprende que el Consejo puede actuar no sólo en forma coercitiva sino también en forma preventiva, lo que supone, necesariamente una violación al artículo 20.(4)

(3).- Vedros Alfredo. op. cit. p. 521.

Parece que la expulsión no es aplicable por cualquier tipo de violación a la Carta, sino únicamente por violación a los principios contenidos en el Artículo 2o. Sin embargo en virtud de la fracción II de ese mismo precepto, el quebrantamiento persistente a cualquier obligación contraída podría dar lugar a la expulsión de su autor. (4)

Tanto en el artículo 6o. como en el artículo 5o. corresponde a la Asamblea decretar la suspensión ó expulsión, según el caso, pero previamente debe mediar una recomendación del Consejo. Deben interpretarse estas disposiciones en el sentido de que debe existir una recomendación del Consejo, pero la Asamblea puede tomar su decisión independientemente de la recomendación, en el mismo ó en distinto sentido.

3.- Artículo 19.- Es otra sanción de las que no implican el uso de la fuerza armada. El supuesto jurídico en este caso es la obligación contraída de pagar las cuotas financieras para sostener los gastos de la Organización, que se encuentran consagradas en el artículo 17 (2). La sanción es la privación del derecho a votar en la Asamblea General, aunque deben entenderse que esa privación tiene carácter temporal. Su duración depende del tiempo que dure la mora del Estado miembro ó bien del acuerdo de la Asamblea para permitirle el ejercicio del voto si el retraso se debe a circunstancias ajenas a la voluntad de dicho miembro.

El retraso reiterado en las obligaciones financieras podría provocar una expulsión del seno de la Organización en virtud del artículo 6o., porque su conducta podría calificarse de violación a su obligación de cumplir de buena fé las obligaciones contraídas bajo la Carta.

(4).- Keisen Hans, op. cit. p. 710.

Kelsen y Vedross (5) hacen notar acertadamente que ésta es la única sanción a que puede sujetarse a los miembros permanentes, pues en el caso de las anteriores el requisito de la recomendación del Consejo debido al derecho de veto, ha ce imposible tomar una resolución para sancionar a un miembro permanente .

4.- El artículo 102 (1). Este artículo establece la obligación de registrar los tratados y acuerdos internacionales concertados por la Carta. La fracción II dispone que el no registro de un tratado priva a las partes del derecho de invocararlo ante los órganos de las Naciones Unidas. Esta sanción no puede ser aplicable sino a los Estados miembros, porque no sería posible sancionar a un Estado no miembro por no cumplir con un requisito al cual no está sujeto.

5.- El artículo 94 (10 de la Carta dispone que cada miembro de las Naciones Unidas se compromete a cumplir las decisiones de la Carta Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte.

Si una parte se negara a acatar la obligación que le impone un fallo de la Corte, la otra, aunque su pretensión ha sido reconocida por un Tribunal, no puede emplear la fuerza para hacerla cumplir, sino que, de acuerdo con la fracción II del mismo artículo, puede recurrir al Consejo de Seguridad quien hará las recomendaciones o dictará las medidas necesarias para hacer cumplir el fallo. Además, es este otro caso en que la violación persistente de una obligación podría llevar al Consejo a recomendar la expulsión del culpable a la Asamblea General ó bien a considerar tal conducta como una amenaza para la paz y tratarla a la luz del Capítulo VII de la Corte.

(5).- Ibid, p. 720; Vedross Alfred, op. cit. 521.

Aunque el Artículo 94 hace referencia únicamente a la Corte Internacional de Justicia, es indudable que también se de be aplicar el caso de cualquier otro tribunal internacional.

6.- Finalmente, las medidas establecidas en el Capítulo VII de la Carta, según el Artículo 39 es facultad del consejo determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz ó acto de agresión, y recomendar o decidir que medidas deben ser tomadas para mantener ó restablecer la paz y la seguridad internacionales, según los artículos 41 y 42. Por el artículo 41, puede aplicar las medidas que no impiden el empleo de la fuerza armada, y que pueden comprender la interrupción total ó parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, y marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y cualquier otro medio de comunicación, así como la interrupción de las relaciones diplomáticas. Las medidas establecidas en este artículo son muy semejantes a las represalias, y en opinión de Kelsen su carácter de sanciones deriva de que constituyen reacciones contra violaciones a la Ley. (6).

Por el artículo 42, si el consejo estima que las medidas previstas en el artículo 41 pueden resultar inadecuadas, puede recurrir al empleo de fuerzas aéreas, navales ó terrestres para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Esta acción puede comprender demostraciones bloqueos e intervenciones. Podríamos decir que el Capítulo VII consagra las sanciones más severas de la Carta, debido a que pueden imponerse por la fuerza militar.

Sin embargo, Kelsen ha puesto en tela de juicio que las previsiones del Capítulo VII tengan verdaderamente el carácter de sanciones y se inclina por afirmar que las medidas colectivas previstas en él no tienen que ser necesariamente consideradas como sanciones, sino más bien como medidas políticas destinadas a mantener la paz y la seguridad internacional. (7)

(6).- Kelsen Hans, Collective Security and Collective Self defense Under The Charter of the United Nations, American Journal of International Law. Vol. 42 No. 4 1948, p. 783; -- Oppenheim, L. Int. Law London, 1952 T II p.149 Vedros, p:522
(7).- Idem, qb, cit. pág. 522.

Para Vedross, las disposiciones mencionadas constituyen medidas coercitivas contra una violación a la paz, en potencia ó en acto. (8)

Nosotros creemos conveniente hacer una distinción. El artículo 39 habla de que el Consejo "determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz ó acto de agresión". Luego, podemos distinguir los tres supuestos siguientes:

- a).- Amenaza a la paz.
- b).- Violación a la paz.
- c).- Acto de agresión.

Ahora bien, cuando el Consejo de Seguridad llegue a descubrir que se ha cometido un quebrantamiento de la paz ó un acto de agresión, es decir que actúa en el caso de los supuestos b) y c) en ejercicio de los poderes de que se halla investido por los artículos 41 y 42, su acción tendrá el carácter de sanción por cuanto que existe un acto que ha violado la Ley y una reacción contra él que tiende a restablecer la paz y la seguridad. Pero en el supuesto a) cuando actúa después de determinar que existe una amenaza para la paz, puede suceder perfectamente que exista por parte de los Estados implicados ningún acto que puedan ser considerado como violación a las disposiciones de la Carta, luego, si no existe el supuesto primario que es la violación de una norma, no puede verificarse la consecuencia jurídica secundaria que es la sanción. Entonces nos parece más adecuado aceptar bajo un concepto más amplio, que en el Capítulo VII se trata, más que de sanciones, de medidas colectivas destinadas a mantener la paz y la seguridad internacionales.

Por otra parte, como se desprende del texto del artículo 39, el Consejo puede, aparte de sus facultades de explicar esas medidas, dirigir a las partes una serie de recomendaciones que, aunque llevan en sí implícitamente cierto grado de coerción, no se pueden catalogar como sanciones.

(8).- Idem, ob. cit. pág. 522.

Las facultades del Consejo para aplicar las medidas colectivas no se extiende solamente a los países miembros, también los no miembros pueden ser objeto de ellas, y aún organismos que carecen de la categoría de Estado. Por ejemplo, en 1948, al iniciarse las hostilidades arabe-israelíes en Palestina, el Consejo de Seguridad estuvo dirigiendo sus resoluciones a la Agencia Israelí de Palestina y el Gran Comité Árabe. (9). Basta pues, con que se produzca cualquier situación que pueda poner en peligro la paz, para que produzca el derecho del Consejo (6 de la Asamblea para discutirla y resolver sobre ella.

B.- MEDIDAS PROVISIONALES.

Artículo 40 "A fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad, antes de hacer las recomendaciones ó decidir las medidas de que trata el artículo 39, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias ó aconsejables. Dichas medidas provisionales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones ó la posición de las partes interesadas. El Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales.

Cuando existe una situación susceptible de poner en peligro la paz internacional, el consejo puede, antes de hacer la determinación de decidir las medidas previstas en el artículo 39, recomendar a las partes interesadas que cumplan con las medidas provisionales que juzgue aconsejables. La situación pre vista puede o no haber llegado al rompimiento de hostilidades, dependiendo de ello la severidad que deberán revestir las medidas que el Consejo recomienda. Como medidas provisionales han adoptado las siguientes: instar a las partes a entablar negociaciones directas; amenaza de ejercitar las funciones establecidas en el Capítulo VII, el requerimiento a los miembros para que apoyen cualquier medida que el Consejo emprenda; establecimiento de organismos subsidiarios, etc. Indudablemente que el (9).- Idem, ob. cit. pág. 522.

Consejo goza de amplísimas facultades para prevenir un conflicto ó la agravación del mismo, por lo que las medidas que puede emprender son ilimitadas y de acuerdo con la situación del caso concreto de que se trate. Citaremos dos ejemplos:

1.- En el caso de Palestina, que fué presentado en primer lugar ante la Asamblea, el delegado del Reino Unido dirigió a dicho Órgano una comunicación en que pidió se incluyera en la agenda la cuestión, y que se constituyera un Comité especial que la entendiera. Para mayo 15 de 1947, la UNESCO estaba integrada. (Comité Especial de las Naciones Unidas para Palestina). (10). El Consejo de Seguridad, cuando el caso le fué referido por la Asamblea (febrero 24 de 1948), resolvió que no existía evidencia suficiente para determinar que la situación de Palestina constituía una amenaza para la paz en el supuesto del Capítulo VII, pero en una resolución posterior exhortó a los miembros permanentes a celebrar consultas en relación a la crisis y a recomendarle los resultados obtenidos en ellas. (11)

2.- En el caso de Indonesia, habiendo llevado al Representante de Australia a la atención del Consejo la cuestión con fecha 30 de julio, se tomó una resolución el 10. de agosto declarando que en vista del progreso de las hostilidades entre las fuerzas de Holanda e Indonesia, se exhortaba a las partes a cesar la lucha y a resolver su controversia mediante el arbitraje u otro medio pacífico. Para el 7 de agosto, el Consejo ofrecía sus buenos oficios a las partes para ayudarlas a resolver la cuestión. (12)

Las resoluciones anteriores tienen el carácter de provisionales, puesto que fueron recomendadas sin que mediara la determinación que establece el Artículo 39.

(10).- Yearbook of the United Nations 1946-1947, 276.

(11).- Yearbook of the United Nations 1947-1948 p. 403-404.

(12).- Ibid, p. 362-363.

Aunque sería deseable que el objeto de aplicar tales medidas fuera conservar las cosas en la misma situación que -- guardaban antes de su aplicación, la práctica, como se reveló en Palestina e Indonesia, ha demostrado lo difícil que ello resulta, por lo que el objetivo de las medidas provisionales debe limitarse al marco más modesto de allanar el camino que conduce a poner fin ó a evitar que se agrave la situación creada sin perjuicio de que, hasta donde sea posible, de asegure el mantenimiento de las cosas como estaban antes del empleo de la fuerza.

Las ventajas de las medidas provisionales descansan en que, a veces no es necesario llegar al recurso de los artículos 41 y 42, sino que basta la amenaza de ello para liquidar la situación que hace peligrar la paz y la seguridad.

Durante la invasión de Israel a Egipto en 1956, seguida por las invasiones de Francia e Inglaterra contra el mismo país, Rusia sometió una resolución al Consejo proponiendo que, puesto que Francia, Inglaterra e Israel habían desobedecido las recomendaciones de la Asamblea para suspender sus ataques, se exigiera a los invasores suspender en 12 horas toda acción contra Egipto y el retiro de las tropas en tres días. De acuerdo con el artículo 42, decía, es fundamental que todos los miembros de las Naciones Unidas, especialmente Estados Unidos y Rusia, por su carácter de miembros permanentes, ofrecieran ayuda militar a Egipto. La resolución fue rechazada por los votos en contra de Francia e Inglaterra (13). Aunque de antemano se conocía la suerte de la votación, bastó con que Rusia hiciera patente su decisión de apoyar a Egipto para que los invasores suspendieran la acción en la zona invadida.

La ejecución y el cumplimiento de las medidas provisionales corresponde, en sentido estricto, a los Estados miembros y a las partes en el conflicto, pues la actividad del Consejo es meramente persuasiva, aunque, como hemos visto, puede llegar a ser decisiva para terminar con cualquier controversia. (13).- Yearbook of the United Nations, 1956, p. 30.

MEDIDAS COLECTIVAS.

Las medidas del Capítulo VII de la Carta pertenecen a la competencia del Consejo de Seguridad, aunque también se han aplicado, de acuerdo con los artículos 10, 11 y 14, por la Asamblea General.

Ya en la Sociedad de Naciones se había previsto en el artículo 16 que cualquier miembro que recurriera a la guerra - violando los compromisos contraídos bajo los artículos 12, 13, y 15 del mismo pacto, sería visto como si hubiera cometido un acto de guerra contra todas las demás naciones. Los artículos que se mencionan establecían la obligación de someter al procedimiento del arbitraje ó a la investigación del Consejo de Seguridad de la Sociedad, cualquier desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura entre los Estados.

La violación así cometida hacía acreedor al autor de ella a la aplicación de las medidas colectivas previstas en los Artículos 10 y 16 y que consistían en la aplicación de represalias, según el párrafo I ó en un posible bloque ó intervención de acuerdo con el párrafo II del mismo artículo 16. (14)

La aplicación de las medidas colectivas quedaba a discreción de cada miembro, pues el Consejo solamente podía hacer recomendaciones. En opinión de Charles Fenwick (15), el establecimiento de la Sociedad de las Naciones marca el principio de un sistema de defensa cooperativa, que difiere fundamentalmente del sistema tradicional de defensa individual.

La Sociedad fracasó por la falta de unidad entre sus miembros, así como por la falta de compromisos firmes para la aplicación de sanciones militares. (16) Los miembros en vista

(14).- Carta de las Naciones Unidas, artículos 10, 16, I y II.

(15).- Fenwick, C. International Law, p. 173.

(16).- Godrich, Leland M. And Anne P. Simons The Un. Nat. and the Maintenance of the international peace and security. Wis consgain, 1955 p. 393 Oppenheim L. op. cit. p. 355.

de ello, tuvieron que recurrir a la práctica de celebrar tratados de asistencia mutua independientemente de la Liga, por lo que la situación revivió en muchos aspectos los años de tensión anteriores a la primera guerra.

El fracaso de la Sociedad, patente en 1939. hizo que en 1945, al estructurarse el nuevo sistema se buscara mayor amplitud en las medidas tendientes a mantener la paz. Cada nación está obligada a no recurrir en si relaciones internacionales no sólo empleo de la fuerza, sino también a la amenaza de ella contra la integridad territorial ó la independencia política de cualquier Estado, ó en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. Por otra parte, por el artículo 24 (1) el Consejo fué investido con la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, quedando los miembros obligados a poner a su disposición todas las fuerzas necesarias para que pueda llevar a cabo sus funciones. Es decir, a diferencia de la Sociedad de Naciones, la aplicación de las medidas colectivas se centralizó en un órgano de la comunidad, con poderes para aplicarlas a discreción, en caso que considere que existe un acto de agresión ó una violación a la paz.

CAPITULO VII. ART. 39.

Artículo 39.- "El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento a la paz ó acto de agresión y hará recomendaciones ó decidirá que medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener ó establecer la paz y la seguridad internacionales.

Se ha investido al Consejo con la competencia para tratar las cuestiones de que trata este artículo en virtud de que, por los miembros que lo integran, es el más capacitado para emprender medidas de coerción.

La facultad para determinar las situaciones previstas en este artículo comprende, implícitamente, la facultad de investigar toda controversia ó situación susceptibles de conducir a una fricción internacional (Art. 34). El poder conferido al Consejo resulta ser sumamente amplio debido a lo impreciso que son los términos "amenaza a la paz", quebrantamiento de la paz" y "acto de agresión". El primer problema que se presenta es el de determinar el significado de cada uno de ellos.

Cuando Polonia planteó la cuestión de si el régimen de Franco en España constituía una amenaza a la paz, la Comisión del Consejo de Seguridad que estudió el caso sostuvo que dicho régimen era solamente una "amenaza potencial" que no justificaba una determinación del Consejo de que existía una amenaza a la paz. El representante polaco contestó a lo anterior diciendo que cualquier amenaza para la paz era por naturaleza potencial, y "que podía madurar mañana, pasado mañana ó en cinco años", y "que toda amenaza, al dejar de ser potencial, se convertía en agresión". (17)

El 12 de mayo de 1947 los Estados Unidos llevaron al Consejo de Seguridad una resolución para que se declarara que el apoyo dado por Albania, Bulgaria y Yugoslavia a las Guerrillas que luchaban contra el gobierno griego, constituía una amenaza para la paz dentro del significado del Capítulo VII. Al ser sometida la cuestión a votación, fué desechada por el voto en contra de Rusia, miembro permanente. Sin embargo el 27 de noviembre del mismo año el asunto fué planteado ante la Asamblea General la cual adoptó una resolución en el sentido de que si la ayuda mencionada continuaba, pondría en peligro la paz de los Balcanes. Los Estados Unidos, entonces definieron la amenaza para la paz como "la situación creada cuando un Estado emplea la fuerza ó la amenaza de ella para asegurar la conformidad con sus demandas". (18)

(17). - Goodrich, Leland M. and Anne P. Simons, op. cit. p. 355.
(18). - Ibid, p. 355.

Creemos que efectivamente, el concepto de que nos ocupamos tiene un sentido más amplio que aquél que le atribuyó la definición norteamericana. La amenaza a la paz no tiene que identificarse con la amenaza de ampliar la fuerza. Por ejemplo si un Estado rehusa acatar una sentencia de la Corte Internacional ó otro Tribunal Internacional ó incluso aceptar la recomendación de una comisión conciliatoria, su actitud puede considerarse como amenaza para la paz, sin ser una amenaza de acudir a la fuerza. (19). También pueden serlo la negativa a solucionar una controversia por medios pacíficos o no cumplir -- las recomendaciones del Consejo ó la Asamblea, ó la guerra armamentista de un Estado. Prevista pero no regulada en el Art. 26 y aún en el caso de una guerra civil; en el conflicto argelino, Francia ha sostenido que semejante situación, por tratarse de una guerra civil, es una cuestión puramente interna; sin embargo, con fecha 19 de septiembre de 1958 se estableció un gobierno argelino en el exilio, con Sede en el Cairo. Aunque este gobierno no ejerce de hecho ningún control sobre el territorio de Argel, su reconocimiento por los Estados del bloque árabe y la declaración de Francia de que consideraría el acto de reconocimiento del gobierno rebelde como un acto de carácter hostil contra ella, no permiten seguirle considerando como un caso de jurisdicción esencialmente interna (20). Entonces, por amenaza a la paz debemos entender toda situación que a juicio de la organización puede llegar a perturbar la paz.

En cuanto a lo que es quebrantamiento de la paz, podemos considerarlo como aquella situación en que la paz es rota por las hostilidades, en cuanto no se conozca, quien es el autor del quebrantamiento. (21)

Y para determinar lo que es un acto de agresión vamos a estar a la proposición de la Unión Soviética ante el Consejo de Seguridad con motivo de la acusación de agresión que China

(19).- Kelsen Hans The Law of Un. Nat. p. 728.

(20).- Nuestro criterio concuerda con el expresado por Kelsen al referirse a las guerras civiles. The Law of Un. Nat. p. 734.

(21).- Goodrich Leland and Anne P. Simons. ob. cit. p. 356.

presentó contra los Estados Unidos. (22)

Agresor en un conflicto internacional es: "El Estado que primero comete uno de los siguientes actos: declarar la guerra, invadir el territorio de otro Estado con fuerzas armadas, bombardear su territorio, atacar deliberadamente sus barcos ó aviones, conducir o desembarcar tropas dentro de sus fronteras sin su consentimiento ó usar el bloqueo marítimo. Una comisión de Derecho Internacional lo determinó como "todo acto que implicaba el recurso, por las autoridades de un Estado, de fuerzas armadas contra otro, con otro propósito que no sea la autodefensa colectiva o acatamiento a una decisión de las Naciones Unidas". (23)

Según el texto del artículo 39, el Consejo puede tomar cualquiera de las medidas siguientes:

- 1.- Formular recomendaciones para encontrar una solución pacífica.
- 2.- Intentar prevenir que una situación empeore creando condiciones para una solución pacífica ó dictar medidas provisionales.
- 3.- Decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada, deben emplearse para hacer efectivas sus decisiones.
- 4.- Aplicar medidas que impliquen el uso de las fuerzas aéreas, navales o terrestres cuando las mencionadas en el punto anterior hayan demostrado ser inadecuadas.

Otra cuestión a dilucidar es si el Consejo antes de iniciar sus funciones debe previamente determinar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz ó de un acto de agresión. En primer lugar señalaremos que hacer esa de terminación es discrecional del Consejo de Seguridad, es decir, que puede formularle ó diferirla si lo estima conveniente.

(22).- Ibid p. 357 Yearbook of the Un. Nat. 1950, p. 284.

(23).- Cit en Goodrich Leland M. And P. Simons op. cit. p. 359.

Cuando se trató la cuestión de Palestina, se presentaron dos puntos de vista. El representante francés sostuvo que el Consejo no podía rehusarse a tomar en consideración la existencia de una amenaza para la paz, cuando realmente existía. Los representantes de Bélgica e Inglaterra, por el contrario, sostuvieron que tal determinación no debía invocarse si no estaban las Naciones Unidas en disposición de seguir las medidas colectivas previstas en el Capítulo VII. (24)

Puesto que las disposiciones de los Arts. 41 y 42 tienen el carácter de ejecutivas, podríamos decir que es un requisito previo la determinación establecida en el artículo 39.

(25). Tal determinación engendra, automáticamente, la obligación de los miembros de asistir al Consejo en su tarea de mantener la paz y la seguridad, y la obligación del mismo órgano de aplicar cualquiera de las medidas que resulten convenientes según los artículos 41 y 42.

No sucede lo mismo en el caso del artículo 40 que trata de las medidas de carácter provisional. Estas tienen carácter preventivo, de donde deriva nuestra opinión de que su ejercicio es independiente de que se determinen la amenaza ó quebrantamiento de la paz ó el acto de agresión, que por otra parte, pueden realmente existir o nó, sin perjuicio de la aplicación de las medidas provisionales. Lo anterior, además, está de acuerdo con la práctica seguida por el Consejo de Seguridad. (25)

Puesto que las disposiciones de los artículos 41 y 42 tienen el carácter de ejecutivas podríamos decir que es un requisito previo la determinación establecida en el artículo 39. (26) Tal determinación engendra, automáticamente, la obligación de los miembros de asistir al Consejo en su tarea de mantener la paz y la seguridad, y la obligación del mismo órgano de aplicar cualquiera de las medidas que resulten convenientes según los artículos 41 y 42.

(24). - Ibid p. 352.

(25). - Kelsen, Hans The Law of Un. Nat. p. 739;

(26). - Oppenheim L. Seventh Ed. by Lauterpacht T. II. p. 167.

No sucede lo mismo en el caso del artículo 40 que trata de las medidas de carácter provisional. Estas tienen carácter preventivo, de donde deriva nuestra opinión de que su ejercicio es independiente de que se determinen la amenaza ó que -brantamiento de la paz ó el acto de agresión, que por otra - parte, pueden realmente existir o nó, sin perjuicio de la aplicación de las medidas provisionales. Lo anterior, además, está de acuerdo con la práctica seguida por el Consejo de Seguridad ((27)

Hacer la determinación tiene bastante significación - por cuanto que implica, desde luego, una condenación moral que independientemente de sus afectos materiales produce consecuencias importantes. El 22 de mayo de 1948, en vista del fracaso de sus recomendaciones anteriores, el Consejo exhortó a todos los gobiernos y autoridades implicados, sin perjuicio de sus - derechos a abstenerse de toda acción militar en Palestina, y con ese fin ordenar la suspensión del fuego a las fuerzas militares ó paramilitares, que debía hacerse efectivo dentro de 36 horas, después de media noche, tiempo de Nueva York. Para el - 29 de mayo, como la anterior recomendación no fué escuchada, - se resolvió que, "si la presente resolución es rechazada por - cualquiera de las partes ó por ambas, ó si una vez aceptada es repudiada ó violada, la situación de Palestina será considerada bajo las medidas colectivas del Capítulo VII". El 10. de junio de 1948 el Ministro de Relaciones Exteriores de Egipto, en nombre de los árabes, e Israel, anunciaron haber ordenado la suspensión del fuego. (28).

C.- MEDIDAS COLECTIVAS QUE NO IMPLICAN EL USO DE FUERZAS ARMADAS.

Artículo 41.- "El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones y podrá instar a los miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medi

(27).- Yearbook of the United Nations 1947-1948, p. 422-427.

(28).- Yearbook of the United Nations 1947-1948, p. 276.

das, que podrán comprender la interrupción total ó parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicaciój, así como la ruptura de relaciones diplomáticas".

Una vez que el Consejo ha determinado la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz ó de un acto de agresión, deberá decidir que medidas emplear para mantener o restaurar la paz y la seguridad, aunque la relación entre las medidas comprendidas en los artículos 41 y 42 parece indicar que lo más apropiado sería aplicar en primer término las contenidas en el artículo 41 y en caso de fracasar éstas, aplicar medidas militares del artículo 42, se debe adoptar el criterio contrario, es decir, que el Consejo de Seguridad puede adoptar a discreción cualquiera de ellas, ó ambas simultáneamente, aunque es obvio que si aplicara en primer término el artículo 42, en caso de fracaso resultaría ocioso recurrir a la aplicación del artículo 41. Estas medidas deben considerarse como menos drásticas en relación con el artículo 42 y comprender según el texto, la interrupción total ó parcial de relaciones económicas, diplomáticas y de toda clase de comunicaciones. En opinión de Lauterpacht (29) la serie de medidas señaladas no tienen carácter exhaustivo y en el mismo sentido nos inclinamos nosotros, por considerar que la interrupción de comunicaciones puede revestir numerosas formas. Son las formas nuevas podríamos decir, de las represalias, el boicot y la ruptura de relaciones diplomáticas, con la diferencia fundamental que ya establecimos en el Capítulo I de que su ejercicio, actualmente, es monopolio de las Naciones Unidas.

La decisión debe tomarla el Consejo, de acuerdo con el artículo 27 (3), por el voto afirmativo de siete miembros - incluyendo los cinco de los miembros permanentes.

(29).- Yearbook of the United Nations 1947-1948 p. 403-404.

Son las medidas últimas a que puede recurrir el Consejo de Seguridad. Sus disposiciones son las que configuran a - juicio nuestro, la intervención colectiva en su forma más radical. Aunque parece que la intención de los autores de la Carta fué en el sentido de que sólo el Consejo podía aplicar las medidas del artículo 42, como más tarde veremos también la Asamblea General ha llegado a ejercitar la intervención colectiva.

La diferencia estriba en que el Consejo sería el único órgano capaz de obligar a los miembros a practicar las medidas colectivas, si la división de sus miembros no le hubiera imposibilitado de hacerlo, mientras que la Asamblea únicamente puede aplicarlas mediante recomendaciones, dejando a la voluntad de los miembros el actuar o nó, en este sentido.

Como el caso de Italia demostró bajo la Sociedad de las Naciones que las medidas de carácter económico ó financiero eran ineficaces para mantener la paz y la seguridad, los delegados de San Francisco establecieron junto a las medidas de carácter económico las de carácter militar.

La decisión para aplicarlas deberá tomarse, igualmente, según la fracción II del artículo 27. Debemos suponer también que van a ser aplicadas respecto de una situación que no ha sido posible arreglar por recomendaciones previas, ó que es tan crítica que no dá lugar a aplicar medios menos drásticos. No es necesario que se aplique previamente el artículo 41, pues el Consejo puede considerar que otras medidas que sean las del artículo 42 pueden resultar inadecuadas.

En el caso de Corea, que sintetiza lo que en este aspecto han hecho las Naciones Unidas, nos encontramos con que las circunstancias creadas al iniciarse las hostilidades hicieron necesario aplicar directamente el artículo 42. Este caso de desarrollo en la forma siguiente:

Su aplicación, en la práctica, resulta de poca eficacia por lo que más bien deben decretarse como accesorias de -- las que implican el uso de la fuerza armada.

En la Sociedad de Naciones los miembros estaban obligados también a suspender sus relaciones económicas ó financieras con el Estado infractor de sus obligaciones, pero su carácter de simples recomendaciones resultaban poco eficaces.

En 1935 Italia sufrió esa aplicación. Un Comité establecido para coordinar la acción de los miembros recomendó el embargo de armas y municiones destinadas a dicho país, así como la congelación de fondos y créditos en el extranjero. Los miembros de la Liga, sin embargo, se abstuvieron de cumplir la recomendación.

En el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, la ventaja prevista por los autores de dicho ordenamiento descansa en que, por una parte esas resoluciones tienen carácter obligatorio pues todas las decisiones del Consejo, en virtud del artículo 25 deben ser cumplidas por los miembros de la organización. En segundo lugar, en caso de fracaso, podrían ser seguidas por las medidas más severas del artículo 42.

D.- MEDIDAS QUE IMPLICAN LA FUERZA ARMADA.

Artículo 42.- "Si el Consejo de Seguridad estimare -- que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas ó han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de -- fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales ó terrestres de miembros de las Naciones Unidas".

El 25 de junio de 1950 el Secretario General fué informado por los Estados Unidos de que fuerzas procedentes de Norcorea habfan invadido el sur, lo cual constituía una violación a la paz y un acto de agresión al mismo tiempo que se pedía una reunión inmediata del Consejo para ocuparse de la cuestión. El mismo día, la comisión que las Naciones Unidas tenían en Corea comunicó que de acuerdo con un informe del Presidente de Surcorea, fuerzas del Norte habfan rebasado el paralelo 38, límite entre ambas entidades. Por su parte, la radio de Pyongyang de Corea del Norte, habfa perifoneado que las fuerzas del Sur habfan invadido Norcorea. La comisión sugería al Secretario General que llevara la cuestión ante el Consejo de Seguridad. (30)

El mismo día el representante de los Estados Unidos propuso al Consejo instar a Norcorea a retirar sus fuerzas. So metida la resolución a votación, fué aprobada en circunstancias precarias, pues Rusia se encontraba retirada del Consejo desde el 3 de enero. Excepto Yugoslavia que votó en contra, y la ausencia de Rusia, todos los demás miembros votaron en pro. En la resolución se determinaba, de acuerdo con el artículo 39 que la acción de Norcorea constituía una amenaza para la paz, pidiendo como resultado de ello:

a).- El cese inmediato de hostilidades, instando a las autoridades de Norcorea a retirar sus fuerzas al norte del paralelo 38.

b).- Que la comisión de las Naciones Unidas comunicara sus recomendaciones sobre la situación a la mayor brevedad posible y mantener informado al Consejo sobre la ejecución de sus resoluciones.

c).- Se exhortaba a todos los miembros de la organización a ofrecer toda clase de ayuda a las Naciones Unidas para hacer cumplir la resolución, así como abstenerse de brindar cualquier ayuda a Corea del Norte. (31)

(30).- Ibid, p. 362-363.

(31).- Yearbook of the United Nations 1950 p. 30.

Por su parte, Rusia negó validez desde el principio - al acuerdo del Consejo, atacándolo de nulidad porque se había tomado sin la concurrencia de los votos de los miembros permanentes, pues además de la ausencia de Rusia se discutía la situación de China, ya que según la Unión Soviética el grupo de Kuomitan, no representaba a China, por lo cual este miembro del Consejo se hallaba carente de representante. El 25 de junio los Estados Unidos habían ordenado a su séptima flota que se movilizara hacia Formosa y el 27 que se movilizara hacia -- Corea. El presidente declaró que la ocupación de Formosa habría constituido una amenaza a la seguridad del área del Pacífico.

(32)

El 27 de junio, tomando en cuenta que la comisión de las Naciones Unidas habían rendido su informe haciendo constar que Norcorea no había suspendido las hostilidades ni retirado sus fuerzas, y que era urgente el empleo de medidas militares para restaurar la paz y la seguridad internacionales, además de que Surcorea había dirigido una petición a las Naciones Unidas para que se emprendiera una acción inmediata, recomendó -- que los miembros de la Organización proveyera de toda la asistencia posible a la República de Corea, para repeler el ataque armado.

La votación de esta solución obtuvo un voto en contra (Yugoslavia), una ausencia (Rusia) y dos abstenciones India y Egipto, y 7 votos afirmativos. Rusia impugnó nuevamente la validez de la resolución considerando que únicamente se habían - emitido 6 votos en favor, pues China Nacionalista era usurpado ra . (33)

El representante de Rusia acusó a Estados Unidos de - haber iniciado una intervención armada en ausencia de una resolución del Consejo, y de intervenir en los asuntos internos de Corea, al tratarse únicamente de una guerra civil. El representante de Inglaterra respondió que una guerra civil en ciertas circunstancias, podía a la luz del artículo 39 constituir una

(32) .- Ibid p. 298.
(33) .- Ibid p. 296.

amenaza ó una violación a la paz. (34)

Ahora bien, el Consejo de Seguridad tiene, para desempeñar sus funciones, una gran responsabilidad y una gran dificultad, consistente en el requisito del Artículo 27 (3). La acción en Corea se pudo emprender por ausencia de Rusia, pero en todas las demás cuestiones han fracasado.

En un mundo dividido en 2 campos, cada uno dirigido por una gran potencia, con un asunto en el Consejo de Seguridad, toda cuestión de trascendencia de índole política ó jurídica que se planteé, se estrellará siempre contra el artículo 27 (3). Lo anterior, sin embargo, no debate ser mirado como una inconsistencia del sistema. Si las decisiones se tomaron por mayoría, no podrían aplicar sanciones a una potencia, lo que sería equivalente a provocar una guerra mundial. Por otra parte, por el prestigio mismo de la organización, únicamente puede esperarse que las medidas colectivas serán efectivamente si son emprendidas bajo el respaldo de las potencias. La fuerza debe estar siempre del lado de las Naciones Unidas, si se quiere mantener la organización. En el caso de Corea, la intervención China hizo tambalearse a la intervención colectiva. Basta preguntarnos qué hubiera sucedido si los ejércitos chinos hubieran derrotado a las fuerzas de las Naciones Unidas. Solamente el esfuerzo a fondo de los Estados Unidos sacó a flote el prestigio de la Organización.

Excepto en las primeras resoluciones aprobadas en el caso de Corea, podemos decir que la intervención colectiva, tal como fué prevista en el artículo 27 no ha funcionado.

El 22 de abril de 1952 (35) una comunicación de un grupo de países afrosiáticos (36) denunciaba ante el Consejo -

(34).- Ibid. p. 296 Goodrich, Leland M. and Anne P. Simons op. cit. p. 356.

(35).- Yearbook of the United Nations 1952 p. 261 ss.

(36).- Estados Unidos eran: Afganistan, Burma, Egipto, India, Indonesia, Iran, Irak, Filipinas, Arabia Saudita y Yemen.

la gravedad de la cuestión de Túnez. La agitación nacionalista y la rivalidad entre el presidente francés y el gobierno tunecino habían provocado el arresto del gabinete del Sultán. La situación era efectivamente tensa, por la actividad de los tunecinos que pugnaban por sacudirse la tutela de Francia. En opinión del grupo agrosiático, tal situación constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales que ameritaba ser llevada a la atención del Consejo para su investigación según el artículo 34. El representante francés, durante las reuniones celebradas para decidir si se incluía o no la cuestión en la agenda del Consejo, sostuvo que no era legalmente admisible que se tratara del asunto, por cuanto que éste se reducía a una disputa entre el presidente francés y algunos ministros tunecinos. Inglaterra se opuso a que la cuestión se incluyera en la agenda, porque a su inicio la situación solamente sería llevada a una solución mediante negociaciones directas entre Francia y Túnez. De lo contrario, su inclusión en el Consejo únicamente llevaría a inflamar las pasiones. (37)

Rusia sostuvo el punto de vista contrario, de que era deber del Consejo investigar la situación que Francia había creado con su política antidemocrática y que ponía en peligro la paz y la seguridad internacionales. Cuando vino la votación, dos miembros permanentes, Inglaterra y Francia, votaron en su contra, por lo que resultó desechada. (38)

E).- EJECUCION DE LAS MEDIDAS COLECTIVAS.

Hemos dicho que la ventaja que los autores de la Carta quisieron darle sobre su antecesora la Sociedad de Naciones consistía en centralizar en el Consejo de Seguridad, el empleo de la fuerza destinada a mantener la paz y la seguridad internacionales.

(37).- Yearbook of the United Nations. 1952 p. 266 ss.

(38).- Ibid, p. 266 ss.

Por el artículo 43 los miembros se obligan a poner a disposición del Consejo las fuerzas armadas, ayuda y facilidades, incluyendo el derecho de paso, que sea necesario para que desempeñe sus funciones.

Este artículo es el segundo obstáculo que ha encontrado el Consejo para cumplir con la responsabilidad que tiene encomendada. La obligación de los miembros de poner a su disposición las fuerzas militares está sujeta a tres requisitos:

1.- Que el Consejo solicite la ayuda de los miembros.

2.- Que se haya celebrado un convenio ó convenios especiales entre el Consejo y los miembros para especificar la cantidad y tipo de fuerzas que deberán integrar la aportación. Estos convenios tendrían el carácter de Tratados Internacionales, y podrían celebrarse igualmente con un organismo regional a través de sus órganos competentes.

3.- Que el Estado miembro se encuentre en posibilidad de dar la asistencia mencionada, pues en el artículo 50 se le confiere el derecho de consultar con el Consejo en caso de que la ejecución de tales medidas le hiciera enfrentar problemas económicos especiales. Ni siquiera bastaría la aceptación del Estado, sino que debe estar efectivamente capacitado para participar en la intervención colectiva. En Corea, el comando de las Naciones Unidas se vió en la necesidad de rechazar algunas unidades se vió en la necesidad de rechazar algunas unidades ofrecidas por los miembros porque técnicamente eran inservibles para entrar en combate.

La cantidad y el adiestramiento de las fuerzas deben ser regulados por el Consejo de Seguridad.

Los convenios de que habla el artículo 43 nunca se celebraron. En opinión de Vedross (39) la aplicación del artículo 42 quedaba en suspenso hasta la celebración de los convenios del artículo 43 las partes firmantes de la declaración de las 4 potencias de Moscú, en octubre de 1943, junto con Francia, celebraran consultas entre sí y cuando hubiere lugar con otros miembros a fin de acordar, en nombre de la organización, la acción conjunta necesaria para mantener la paz y la seguridad (41)

La aplicación del artículo 106 resulta igualmente técnica. Un cuando se hubiere intentado, es seguro que la división de las potencias habría bloqueado la aplicación de las medidas colectivas. La práctica, sin embargo, resolvió el problema. En el caso de Corea y en la invasión de Egipto, los miembros respondieron ofreciendo sus fuerzas y su asistencia, sin la necesidad de la previa celebración de los convenios.

El artículo 47 prevé el establecimiento de un Comité de Estado Mayor cuyas funciones son asesoras del Consejo, así como la dirección estratégica de las fuerzas puestas a su disposición. El párrafo II, que deben integrarlo los jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes.

En el conflicto con Corea, la situación reaufería de la acción inmediata. Estados Unidos fué el primero en alinear sus fuerzas bajo el comando americano del Lejano oriente. Las primeras unidades navales británicas que arribaron fueron colocadas bajo el mando americano. Surcorea tuvo como asesores a un grupo de consejeros norteamericanos que Estados Unidos había dejado después de su retirada de la península en 1949. La urgencia de organizar las fuerzas, las capacidades militares de Estados Unidos, y el hecho de que ellos soportaran casi la totalidad en el peso de la guerra llevaron a prescindir de las disposiciones del artículo 47, pues de antemano se sabía que Rusia boicotearía la integración del Comité, tal como lo había hecho con las resoluciones del 25 y 27 de junio. En consecuencia) - Vedross Alfred op. cit. p. 530
40).- Oppenheim L. Seventh Ed. by Lauterpacht, T. II. p. 172.

cia y en ejercicio de sus amplios poderes, el Consejo adoptó una resolución el 7 de julio de 1950 para poner las fuerzas de las Naciones Unidas en un mando unificado bajo Norteamérica. - La resolución recibió 7 votos a favor, y ausente (Rusia) y 2 abstenciones (Yugoslavia e India).

La resolución establecía que, teniendo presentes los ofrecimientos de ayuda de los Estados miembros de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad recomendaba en el punto número 3: "... que todos los miembros que aportaran fuerzas militares ó cualquier otra clase de asistencia en acatamiento a la resolución anterior del Consejo, pongan esa fuerza ó cualquier -- otra ayuda a disposición del comando unificado..." en el punto número 4 "pide a los Estados Unidos que designe el comandante de todas las fuerzas", y en el punto número 5" se autoriza al Alto Mando a emplear, a discreción, la bandera de las Naciones Unidas en el curso de las operaciones contra las fuerzas de + Norcorea, en conjunto con las banderas de las Naciones participantes". (41). El representante norteamericano aceptó la responsabilidad y para el 8 de julio el Presidente de los Estados Unidos había hecho la designación del comandante de las fuerzas de las Naciones Unidas. Una vez constituido, el Alto Mando instaló su cuartel general en Tokio el 25 de Julio. La designación fué un acto acertado. Si los Estados Unidos no hubieran acudido con la prontitud con que lo hicieron, no sabemos qué suerte hubiera corrido la guerra y el prestigio de la Organización de las Naciones Unidas. Por otra parte, la aportación de fuerzas la hicieron los norteamericanos en la siguiente proporción: Fuerzas terrestres, 50.32%; fuerzas navales, 85.89%; - fuerzas aéreas, 93,58% Surcorea aportó 40.10% de fuerza terrestres; un 7.45% de fuerzas navales y un 5.65% de fuerzas aéreas. El resto lo aportaron los otros miembros (42) y sus contingentes no llegaron sino hasta fines de julio al comando del Lejano Oriente de los Estados Unidos que comprendía el 8o. Ejército, se difundió en el Alto Mando de las Naciones Unidas, y las fuerzas de los otros países fueron incorporadas, excepto las - de Surcorea, en las divisiones norteamericanas. Cada Estado - (41).- Yearbook of the United Nations. 1950 p. 230 ss.
(42).- Goodrich Leland M. and Anne p. Simons. op. cit. p. 460.

de Surcorea, en las divisiones norteamericanas. Cada Estado participante tenfa derecho a discutir sobre las cuestiones que afectan a sus fuerzas.

F.- LA INTERVENCION COLECTIVA POR LA ASAMBLEA GENERAL.

La aplicación de las medidas colectivas no funcionó como los autores de la Carta lo habían previsto. Lo que pudo ser una ventaja sobre la sociedad de Naciones, que era la centralización de las fuerzas al Servicio de la Organización y la obligación de los miembros de aportar fuerzas para la acción colectiva, quedó frustrada por la división de los miembros permanentes en el Consejo de Seguridad. Los autores, por el contrario, partieron seguramente del supuesto del acuerdo de dichos miembros. (43).

En estas circunstancias, el desarrollo de la intervención colectiva adoptó una nueva fase, a saber, el principio de cooperación voluntaria. Como esto se ha hecho mediante la actividad de la Asamblea General, vamos a examinar los poderes de que dicho órgano se halla investido.

En el Capítulo IV los artículos 10, 11, 12 y 14 dejan establecida su competencia. Del Análisis de estos artículos podemos establecer las siguientes consideraciones:

a).- Son muy amplias las facultades de la Asamblea, puesto que puede discutir cualquier cuestión que se encuentre dentro de los límites de la Carta, y hacer recomendaciones de ellos a los países miembros ó al Consejo.

b).- El único límite estipulado es el artículo 12, que la obliga a abstenerse de hacer recomendaciones sobre controversias o situaciones que se encuentren sometidos a la consideración del Consejo.

(43).- Vedross Alfred op. cit. p. 532.

c).- Puede considerar los principios generales para la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

d). - Podrá discutir cualquier cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad que sea presentada por cualquier miembro ó por el Consejo, ó un Estado no miembro en conformidad con el artículo 35 (2), teniendo igualmente facultad para hacer recomendaciones sobre dichas cuestiones a los países interesados ó el Consejo.

e).- Toda cuestión que requiera acción deberá referir la al Consejo de Seguridad "antes ó después de discutirla", según lo establece el artículo 11. Estimamos innecesaria la última frase no se puede saber si una cuestión requiere acción si no es discutida, además de que la simple inclusión en la agenda de la Asamblea presupone su discusión previa.

El Consejo de Seguridad puede obligar a sus miembros a proveerlo de fuerzas armadas, mientras que la Asamblea no tiene más facultad que la de hacer recomendaciones, y las recomendaciones carecen de fuerza obligatoria.

Hemos dicho que la Asamblea puede discutir cualquier cuestión dentro de los límites de la Carta, entre ellos el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y que puede hacer recomendaciones a los miembros ó al Consejo en relación con aquéllos, pero cuando sea necesario actuar, debe referirla al Consejo.

El procedimiento anterior fué fielmente observado en Palestina. El órgano ante cuya atención fué presentada la crisis fué la Asamblea, quien adoptó un plan para organizar políticamente a Palestina, una vez que terminara el mandato británico. El plan fue aprobado en la resolución del 27 de noviembre de 1947. En esta misma resolución, la Asamblea se dirigió al Consejo pidiendo:

a).- Que tomara ciertas medidas previstas en el proyecto del plan para llevarlo a cabo;

b).- Considerar, durante el período transitorio, la situación de Palestina constituya una amenaza para la paz. Si determinaba que existía, ejercer sus funciones bajo el artículo 39 y bajo el 41 para mantener la paz y la seguridad en el área;

c).- Determinar como amenaza para la paz, quebrantamiento para la paz ó acto de agresión cualquier intento de alterar por la fuerza la solución adoptada. (44)

Las recomendaciones de la Asamblea no obligan al consejo. Este órgano decidió que no había evidencia bastante para calificar la situación en Palestina como amenaza a la paz.

Aunque por algún tiempo se sostuvo, con base en el artículo 24, que el Consejo de Seguridad era el único órgano encargado de emprender la intervención colectiva en persecución de los fines de la Carta, la práctica ha conducido, finalmente, a aceptar que la interpretación correcta del Artículo 24 es la de que el Consejo tiene la responsabilidad primordial, pero no exclusiva.

En noviembre de 1950 la Asamblea General adoptó la resolución de unión para la paz en que estableció categóricamente su competencia para considerar cualquier caso en que existiera una amenaza, quebrantamiento de la paz ó acto de agresión y a comprender en relación a ellos la acción que fuera necesaria cuando el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad de los miembros permanentes no pudiera cumplir con su responsabilidad primordial. (45)

Los párrafos principales de la resolución establecen:

- (44).- Yearbook of the United Nations 1947-1948 p. 363 y ss.
(45).- Yearbook of the United Nations 1950 p. 181 ss. Goodrich, Leland M. and Anne P. Simons op cit. p. 430, Kelsen Hans. The Law of Un Nat. p. 987; Oppenheim. L. Seventh Ed. By Lauter pacht T. II p. 271.

"La Asamblea General"

Reconociendo que los dos propósitos de las Naciones Unidas, son:

"Mantener la paz y la seguridad, y para ese fin, tomar medidas colectivas efectivas para prevenir y remover las amenazas a la paz y suprimir los actos de agresión u otra violación a la paz, y a realizar por medios pacíficos, en conformidad con los principios de justicia y del Derecho Internacional, la solución de disputas internacionales que pueden concluir a una violación a la paz, y

Desarrollar las relaciones amistosas entre las naciones basándose en el respeto al principio de la igualdad de derechos y de autodeterminación de los pueblos, y tomar otros medios apropiados para fortalecer la paz universal.

Habiendo encontrado que existe una tensión internacional en gran escala.

Reiterando lo importante que es el ejercicio de un Consejo de Seguridad de su responsabilidad primordial para mantener la paz y la seguridad internacionales, y el deber de los miembros permanentes de intentar la unanimidad y el ejercicio restringido del derecho de voto.

Reiterando que la iniciativa para negociar los acuerdos para las fuerzas armadas según el artículo 43 pertenece al Consejo de Seguridad, y deseando asegurar, que, en tanto se concluyen dichos acuerdos, las Naciones Unidas tengan a su disposición medios para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Consiste en que el fracaso del Consejo para desempeñar su responsabilidad primordial en nombre de todos los Estados miembros, no libera a éstos de sus obligaciones hacia las Naciones Unidas ni a la Organización de su responsabilidad bajo

la Carta para mantener la paz y la seguridad.

Reconociendo que el fracaso no priva a la Asamblea General de sus derechos, ni la releva de su responsabilidad bajo la Carta para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Resuelve que si el Consejo de Seguridad, debido a la falta de unanimidad de sus miembros permanentes fracasa en el desempeño de su responsabilidad primordial para mantener la paz y la seguridad en cualquier caso en que aparezca que existe una amenaza a la paz, violación a la paz ó acto de agresión, la Asamblea General considerará inmediatamente la cuestión con vista de hacer recomendaciones apropiadas a los miembros para aplicarlas medidas colectivas, incluyendo en el caso de una violación a la paz ó acto de agresión el empleo de fuerzas armadas, si es necesario, para mantener ó restaurar la paz y la seguridad.

Si no se encontrara durante el período de sesiones, - puede reunirse en una Asamblea especial de emergencia dentro de las 24 horas siguientes. Esa sesión de emergencia se reunirá a petición del Consejo de Seguridad adaptada por el voto de siete miembros cualesquiera, ó por petición de la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas".

En consecuencia de esta resolución, la Asamblea puede, igualmente, recomendar a los miembros que mantengan unidades militares dispuestas para entrar en acción tan pronto se les requiera a organizar comités para dirigir las operaciones en calidad de órganos subsidiarios, y en general, a tomar cualquier medida que considere necesaria para emprender una intervención colectiva.

La justificación de la Resolución de Unión para la Paz (Uniting for peace Resolution) descansa en que no era posible, por la tática obstruccionista de uno o más miembros permanentes del Consejo, sumir en la impotencia a las Naciones Unidas.

Creemos que el espíritu de la Carta es, realmente conferir al Consejo una responsabilidad primordial pero no exclusiva y a la Asamblea una responsabilidad suplementaria.

En cuanto al procedimiento a seguir es el siguiente:

Una vez que el Consejo ha fracasado en alcanzar una resolución, debe dirigirse al Secretario General para que convoque a una sesión de emergencia de la Asamblea. Este procedimiento puede hacerlo igualmente la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas. La resolución del Consejo en que se acuerde el procedimiento debe tomarse por el voto afirmativo de siete miembros; como se trata de una cuestión de procedimiento rige la fracción II del artículo 27, es decir, que no está sujeta al requisito de la unanimidad de los miembros permanentes. Reunida la Asamblea, la resolución para tomar las medidas colectivas debe aprobarse por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes, según el artículo 18 (2). Adoptada la resolución, puede proceder al mismo tiempo a crear las comisiones y organismos auxiliares que estime conveniente.

Cuando fué adoptada la resolución de Unión para la Paz, el representante soviético presentó la siguiente doble objeción:

- 1.- La Asamblea General, al recomendar medidas colectivas viola la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad, así como el principio de unidad de las potencias.

2.- Viola a la Carta que establecía que la Asamblea debía llevar a la atención del Consejo (Art. 11) antes ó después de la discusión, cualquier cuestión en que fuera necesaria la acción.

Lo cierto es que la Asamblea no toma decisiones obligatorias, sino que simplemente formula recomendaciones, de acuerdo con sus amplios poderes si tiene la mayoría requerida de votos.

El 10. de febrero de 1951 la Asamblea adoptó la siguiente resolución.

La Asamblea General...

"Considerando que el Consejo de Seguridad, debido a la falta de unidad de sus miembros permanentes ha fracasado en el ejercicio de sus responsabilidades primordiales de mantener la paz y la seguridad internacionales en relación a la intervención de China Comunista en Corea.

1.- Declara el gobierno de la República Popular de China, por ayudar directamente y asistir a quienes estaban cometiendo una agresión en Corea y por participar en las hostilidades contra las fuerzas de las Naciones Unidas, comprometido, él mismo, como agresor en Corea.

2.- Afirma la determinación de las Naciones Unidas de continuar su acción en Corea para rechazar la agresión.

3.- Exhorta al gobierno de la República Popular China a que obligue a sus fuerzas a suspender el fuego contra las fuerzas de las Naciones Unidas.

4.- Exhorta a todos los Estados y autoridades a abstenerse de brindar cualquier ayuda a los agresores en Corea".

5.- Requiere con carácter de urgentes que se integre un Comité compuesto con miembros del Comité de Medidas Colectivas para considerar las medidas adicionales que serán empleadas en rechazar la agresión". (46)

E. Ministro de Relaciones Exteriores de China declaró que la Asamblea usurpaba las funciones del Consejo, y que era ilegal que adoptara una resolución sin que la República China hubiera participado en las deliberaciones. (47)

Como consecuencia de la resolución, un Comité de Medidas Colectivas Adicionales se estableció para el 16 de febrero siguiente.

El Comité decidió llevar a la Asamblea una resolución propuesta por los Estados Unidos que incluía en su primer punto la aplicación de un embargo en los envíos marítimos ó aéreos de armas, municiones, equipos bélicos, petróleo, etc., destinados a zonas bajo el control del gobierno chino y autoridades de Nor corea. La resolución fué discutida el 17 de mayo de 1951. El -- grupo soviético apoyó una declaración de Rusia en el sentido de que dicho país no podría participar en la discusión que los -- miembros habían depositado la responsabilidad primordial para -- mantener la paz y la seguridad en el Consejo de Seguridad. Las medidas que éste debía tomar para desempeñar sus funciones esta bn estipuladas en el Capítulo VII. La imposición de un embargo era una de las medidas previstas en este Capítulo VII. En conse cuencia, sostuvo, la Asamblea no está facultada para adoptar de cisiones sobre las cuestiones. (48)

La Resolución fué aprobada por 47 votos en pro y 2 en contra.

(46).- Yearbook of the Un. Nat. 1950. p. 224 Kelsen Hans. The Law of. Un. Nat. p. 987.

(47).- Yearbook of the United Nations. 1950 p. 224.

(48).- Ibid. p. 226, Goodrich Leland M. And. Anne P. Simons. - op. cit. p. 443.

Cuando la proposición del grupo afroasiático para el Consejo incluyera en su agenda la cuestión de Túnez fracasó -- por el voto en contra de Inglaterra y Francia, en abril de 1952 los autores de la ponencia decidieron llevarla entonces ante el Secretario General, solicitándole reunir a la Asamblea en una sesión especial.

Cuando el Secretario General, de acuerdo con el Re -- glamento, comunicó la proposición a los miembros, 24 de ellos -- contestaron que no concurrían, por lo que la sesión no pudo reunirse. El grupo afroasiático la llevó entonces ante una sesión ordinaria, quedando incluida en la Agenda para el 30 de julio. (49)

El 10 de noviembre de 1950, los Estados Unidos pre -- sentaron una resolución que tendría a hacer desaparecer los temores del peligro que para China significaba la presencia de -- las tropas norteamericanas en la frontera china-coreana, y a obtener mejor ayuda de los miembros de la organización. Un representante de la República Popular China había dirigido al Consejo la siguiente comunicación: "Las fuerzas de agresión de los -- Estados Unidos se están aproximando a la frontera noroeste de -- China.

Sólo un río separa geográficamente a los dos países y la Seguridad de la República China está en grave peligro. Nuestro pueblo no puede permanecer ocioso ante la gravedad de la si tuación". La proposición de Norteamérica fué llevada al Consejo, donde fué rechazada por el voto en contra de Rusia, y más tarde a la Asamblea General, haciendo hincapié en que el consejo ha -- bía fracasado en alcanzar una resolución. Rusia volvió a oponer se, insistiendo en que no existía intervención de China, sino únicamente voluntarios chinos que peleaban en Corea. Las Nacio -- nes Unidas trataron inutilmente de alejar la intervención china, cuyos recursos conocían, en la guerra. (49).- Yearbook of the United Nations. 1952 p. 271 ss.

El 29 de octubre de 1956 los Estados Unidos informaron al Consejo que Israel había iniciado una invasión en Egipto. El 30 de octubre y el 1o. de noviembre el Consejo sesionó para tratar la cuestión. El representante de Norteamérica sostuvo que se debía actuar rápidamente y determinar que se había cometido una violación a la paz. El representante de Egipto acusó a Israel de lanzar un ataque improvisado, a lo que el de Israel se defendió asegurando que la operación tenía por objeto destruir las bases de Fedaveen en la península de Sinaí. Estados Unidos presentó una ponencia con los siguientes puntos:

- 1.- Exhortar a Israel a retirar sus fuerzas hasta la línea del armisticio árabe-israelí.
- 2.- Exhortar a los miembros a abstenerse de emplear fuerzas en el área, a asistir a las Naciones Unidas para obtener la paz y abstenerse de prestar ayuda militar o económica a Israel. (50)

La resolución fue rechazada por el Consejo, en virtud de los votos en contra de Inglaterra y Francia quienes alegaron que no se podía condenar a Israel por la sola afirmación egipcia. El 30 de octubre, por la misma votación, se desechó una proposición para que el Consejo exhortara a Israel a retirar sus fuerzas. (51). En virtud de lo anterior, Yugoslavia, miembro no permanente, llevó una ponencia según la cual por la falta de unidad de los miembros permanentes como lo hacían patente las resoluciones anteriores, el Consejo había fracasado en el ejercicio de su responsabilidad primordial, por lo que debía convocar a una sesión especial de la Asamblea como se había previsto en la Resolución de Unión para la paz, con el fin de hacer recomendaciones apropiadas. La ponencia fue aprobada por 7 votos, 2 en contra y 2 abstenciones. Francia e Inglaterra emitieron los votos en contra, sosteniendo que no se podían decir por anticipado que faltaba unanimidad en el Consejo. La Asamblea pudo reunirse para el 1o. de noviembre. Estados Unidos hizo la siguientes proposición.

(50).- Yearbook of the United Nations 1956. p. 25 ss.

(51).- Ibid, p. 25 ss.

- 1.- Cesar las hostilidades.
- 2.- Retirar las fuerzas a la línea del armisticio.
- 3.- Prohibición de introducir efectos militares en el área.
- 4.- Tomar las medidas oportunas para reabrir el Canal de Suez.
- 5.- Pedir al Secretario General que hiciera una observación de la situación y recomendara al Consejo las medidas que precisaba emprender según los fines de la Carta. Esta ponencia fué aprobada por la Asamblea.

En abril de 1956 el grupo afroasiático se dirigió al Consejo de Seguridad exponiendo que la situación de Argelia había empeorado a tal grado que constituía una amenaza para la paz y una violación flagrante de los derechos humanos. Francia se opuso a la discusión, por estimar que se trataba de una cuestión esencialmente de su jurisdicción interna, siendo peligroso el precedente de intervenir contra un gobierno que no hacía sino ejercitar uno de los atributos de la soberanía como era el de mantener el orden público. La proposición recibió 7 votos en contra, por lo que se desechó. Para el 20 de octubre, los mismos países la llevaron a la Asamblea General, en virtud de que el Consejo había fracasado en encontrar una solución tendiente a mantener la Asamblea en el conocimiento del asunto. (52)

G.- OBJETO DE LAS MEDIDAS COLECTIVAS.

El objeto de ellas, es, sin duda el propósito esencial de la organización, o sea mantener la paz y la seguridad internacionales. Lo más deseable sería que al aplicarse la intervención colectiva volvieran las cosas a la misma situación que guardaban antes de que la paz fuera quebrantada. Ello se logró en el caso de Corea y en el del Canal de Suez de 1956, pero fracasó en Indonesia y en Palestina, pues las circunstancias habían cambiado tanto que se hizo imposible volver atrás los acontecimientos. (52).- Ibid, p. 116.

tecimientos. Perseguir ese objetivo hubiera sido, más que favorable para restablecer la paz, propicio para incrementar la guerra. Los conflictos internacionales resultan a veces de fenómenos incontenibles que no es posible sofocar, sino que deben tener una solución adecuada a las circunstancias.

En el caso de Corea, la situación fué sumamente complicada. Cuando las fuerzas aliadas se hicieron cargo de Corea, a raíz de la Segunda Guerra, las Naciones Unidas tomaron como propósito fundamental establecer una república democrática y unida. Para 1950 solamente se había reconocido a las elecciones y al gobierno que resultó de ellas en Corea del Sur. Al iniciarse las hostilidades, el Secretario de Estado de Norteamérica, en una declaración, dijo que la acción de la organización se realizaría solamente con el propósito de restaurar la República de Corea según su situación anterior a la agresión. (53). Sin embargo, cuando Norcorea era empujada hacia el Norte, el criterio de Estados Unidos y otros miembros cambió para sostener que la amenaza debía destruirse si se quería hacer posible el establecimiento de la República Democrática e independiente. El 30 de septiembre de 1950, el representante norteamericano se dirigió a la Asamblea en los siguientes términos: "La posibilidad de un nuevo acto de agresión debe ser eliminada. La adhesión a las Naciones Unidas para restaurar la paz y la seguridad internacionales, aconseja el empleo de medidas apropiadas para eliminar el poder del agresor Norcorea para lanzar futuros ataques. No se debe permitir a las fuerzas agresoras refugiarse detrás de una línea imaginaria, para que nuevamente puedan crear una amenaza para la paz de Corea y del mundo". (54).

El representante de Australia apoyó el punto de vista anterior, "la única interpretación de las resoluciones del 27 de junio era que el ejército debía ser destruido como fuerza de choque, y como consecuencia resultaba su persecución a través del paralelo 38 (55)

(53).- Godricht, Leland M. and Anne P. Simons. op. cit. p. 493.

(54).- Ibid p. 495.

(55).- Ibid. p. 495.

El de la India, por el contrario, manifestó la consideración siguiente: ..." autorizar la entrada de las fuerzas de las Naciones Unidas en Norcorea podía intensificar la oposición del Norte y aumentar la tensión en esa parte del mundo". "La fé en la organización se perjudicaría si los órganos autorizan la unificación de Corea por la fuerza, después que se había resistido la invasión de Norcorea para unificar el país por la fuerza contra Surcorea. (56)

La intervención de los voluntarios chinos cambió la situación en tal forma, que entre los miembros apareció el propósito de terminar el conflicto de manera que su extensión fuera detenida. El 14 de diciembre la Asamblea adoptaba una resolución que restringía la acción militar a rechazar la agresión, y que una vez que se lograra ésto, las medidas colectivas deben concluirse, y las condiciones políticas de paz y seguridad en el área, incluyendo la unificación de Corea, debían someterse a negociaciones subsecuentes a la terminación de las hostilidades. (57)

Para iniciar las negociaciones fué establecido un Comité de tres miembros que previa consulta con el Alto Mando formuló una serie de proposiciones a China. El gobierno de Pekín lo rechazó, pues en esos días los ejércitos chinos habían rechazado a las fuerzas de las Naciones Unidas y las arrollaban hacia el Sur. Fué necesario que se frenara a los chinos para que se hicieran posible suspender el fuego e iniciar las negociaciones para establecer un armisticio.

La intervención colectiva no debe aplicarse persiguiendo un objetivo alejado de la realidad, sino de acuerdo con las circunstancias de cada caso, sin perder nunca de vista que su empleo es la garantía para mantener la paz y la seguridad internacionales.

(56).- Ibid p. 497.

(57).- Yearbook of the United Nations 1951. p. 209.

II.- TERMINACION DE LAS MEDIDAS COLECTIVAS.

Estas medidas deben terminarse cuando el objetivo por el cual fueron emprendidas ha sido logrado, a saber, una vez que la amenaza a la paz ha sido removida ó que la paz ha sido restablecida.

Según el pensamiento original de los autores de la Carta, las facultades para decidir el momento de la terminación corresponderían al Consejo, quien podría pedir a la Asamblea que lo asesorara respecto a las condiciones para restablecer la paz.

Restablecer la paz y la seguridad, no implica necesariamente solucionar el conflicto que ha dado origen a los acontecimientos. Puede suceder que, aunque las fuerzas militares de la organización hayan obligado a las partes a suspender sus hostilidades, sus pretensiones continúen siendo contrarias. Para la solución de éstos últimos, el Consejo ó la Asamblea pueden proponer un arreglo, y aunque las partes no estarían obligadas a acatarlo, su desobediencia podría calificarse de contraria a los propósitos de la Carta.

La conclusión de las medidas presenta un problema doble: la cuestión de fondo y la de procedimiento. La primera es la relativa a considerar la suspensión si el objeto por el que se aplicaron se encuentra logrado. La segunda es la que se refiere a la forma de llevar a cabo la suspensión.

En cuanto al fondo, la Asamblea, en el conflicto de Corea, en su resolución de diciembre 14 de 1950 dispuso que la acción militar debía restringirse a rechazar la agresión y una vez que se lograra esto, debía concluirse, suspendidas las hostilidades, las condiciones de paz y seguridad del área, así como la unificación de Corea, sería sometidas a negociaciones sub

secuentes en cuanto terminara la lucha. Podemos desprender - de aquí la conveniencia de combinar la intervención armada - con las negociaciones políticas.

En cuanto al procedimiento, el camino seguido en la - misma crisis fué el de establecer negociaciones entre el Al- to mando de las Naciones Unidas y los comandantes de los -- ejércitos norcoreanos y de voluntarios chinos. A fines de - 1950 la Asamblea había establecido un Comité encargado de ha- cer proposiciones a China Comunista sobre la suspensión del fuego y el principio de negociaciones. Las primeras proposi- ciones fueron rechazadas por el gobierno de Pekin, cuyas -- fuerzas obligaban a las de las Naciones Unidas a replegarse. En junio 23 de 1951, cuando se obtuvo la ofensiva china, y la situación se había establecido alrededor del paralelo 38, el representante de Rusia sugirió una suspensión del fuego y nuevos intentos para entablar negociaciones. El comando uni- do aceptó y se convino en los siguientes requisitos:

- 1.- Trazar una línea de demarcación de acuerdo con el propósito de las Naciones Unidas de rechazar la agresión mi- litar, procurando obtener posiciones defensivas para ambos -- ejércitos;
- 2.- Obtener el máximo razonable de seguridad contra - la renovación de un ataque.
- 3.- Intercambiar prisioneros.
- 4.- Evitar tratar aspectos políticos no adecuados que pudieran entorpecer las pláticas del armisticio. (58).

El 26 de julio de 1952 se obtuvo el acuerdo de ambas partes, y se dió principio a las pláticas para concluir el - armisticio. Las conversaciones fueron llevadas exclusivamen- te entre los comandantes militares. La Asamblea se abstuvo - de participar excepto cuando se trató lo relativo al canje - de prisioneros. La firma del armisticio se obtuvo hasta el - (58). - Goodrich Leland M. and Anne O. Simons. op. cit. p. 498.

27 de julio de 1953, suscribiéndolo el Alto Mando de las Naciones Unidas y los comandantes de los ejércitos norcoreanos y de voluntarios chinos. La Asamblea General lo aprobó a su vez el 28 de agosto. Aunque la unificación de Corea no estaba resuelta, la paz internacional se había restablecido.

Durante la invasión de Egipto por las fuerzas de Israel, Francia e Inglaterra en 1956, los Estados Unidos presentaron una resolución a la Asamblea en cuyo punto número 5 pedían que el Secretario General hiciera una observación de la situación y comunicara a la Asamblea las medidas que estimara necesarias para hacer cumplir los fines de la Carta. La resolución fué aprobada y para el 4 de noviembre el Secretario había presentado su primer informe en que incluía un plan para establecer una fuerza de emergencia de las Naciones Unidas (59).

El 5 de noviembre la Asamblea acordaba:

- 1.- Establecer un comando para las fuerzas de emergencia de las Naciones Unidas para asegurar y supervisar la -- suspensión de las hostilidades.
- 2.- Designar supervisor de la tregua y jefe del Estado Mayor de las Naciones para integrar a su personal.

Para el 15 de noviembre la primera unidad de la UNEF (Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas) se había estacionado en abu-Stuweir, cerca de Ismalia y por el 20 de Noviembre había 696 hombres en el área. La UNEF estableció su cuartel general en Gaza. Para el 22 de diciembre habían salido las últimas fuerzas de Francia e Inglaterra.

(59). - Yearbook of the United Nations 1956. p. 36 y ss.

Que el objeto de las medidas colectivas es el que hemos afirmado anteriormente, lo demuestra el hecho de que el Secretario General. En una entrevista tenida con el Ministro de Relaciones Exteriores de Egipto aseguró que las fuerzas de la UNEF permanecerían en Egipto hasta la evacuación total de las fuerzas invasoras, y se guiarían con la mejor buena fe, por las decisiones adoptadas en la Asamblea. (60).

Podemos concluir este capítulo afirmando que la intervención armada colectiva tiene por objeto rechazar los actos de agresión ó remover las amenazas a la paz, pero que la solución del conflicto mismo que provoca las situaciones anteriores, es más fácil de lograr por negociaciones políticas. El instinto de hacer que un país sancione una cuestión mediante la fuerza, no tendría más resultados que provocar recrudecimientos, además de que las Naciones Unidas estarían actuando al contrario de sus propósitos, como es la solución pacífica de los conflictos.

(60).- Ibid. p. 36 y ss.

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

PRIMERA.- El Derecho Internacional ha sido, en este período, puro jus inter gentes, teniendo sus normas simplemente el doble cometido de delimitar entre sí los ámbitos de poder de los Estados y regular sus relaciones sobre la base de la reciprocidad. Sólo a partir del Siglo XIX vino a sumarse a estos dos cometidos otro nuevo, a saber: El de perseguir fines comunes de la humanidad mediante la cooperación de los Estados. Encontramos los signos precursores de este derecho comunitario en las normas del Congreso de Viena (1815) prohibiendo la trata de esclavos, así como más tarde en los Convenios de Ginebra sobre la Cruz Roja y en varias uniones administrativas. Pero una organización política de la comunidad internacional no se establece sino hasta la Sociedad de Naciones y la Organización de las Naciones Unidas fundadas para el mantenimiento de la Paz Mundial y el fomento de la Cooperación Internacional.

SEGUNDA.- Esta Institución, sin embargo, no quedaría limitada al reducido campo de la solución de disputas internacionales. Sus características hicieron que los Estados le asignaran fines más amplios, haciéndola un instrumento al servicio de su política y llevándola a la práctica por diversos motivos, entre los cuales hemos señalado los siguientes:

1.- Intervención por autoconservación. Todo Estado tiene derecho a emprender las medidas que sean necesarias para hacer frente a la amenaza ó a la agresión que ponen en peligro su existencia.

2.- Intervención por Equilibrio Político. Los países han buscado la convivencia pacífica por diversas formas. Primero lo hicieron en congresos y alianzas, y en nuestro siglo por auténticas orga -

nizaciones internacionales. El equilibrio político ha descansado siempre en manos de las potencias, por ser las únicas capacitadas para implantarlo, - siendo la intervención uno de los recursos de que se han valido para ese fin.

3.- Intervención por motivos de humanidad. Su objeto fué la protección de las poblaciones sometidas a tratamientos tan despóticos y crueles, por parte de sus gobernantes, que no podían pasar inadvertidos para las naciones civilizadas. Luego existe en la intervención colectiva, practicable no por intereses particulares, sino por el bienestar de la comunidad entera. La soberanía del Estado no podía - servir de escudo a la arbitrariedad de un gobierno que se dedicaba a perseguir y asesinar poblaciones enteras. Bajo este aspecto, la intervención humanitaria estaba justificada.

4.- Intervención en una guerra civil. La intervención de un Estado en el desarrollo de una guerra - civil en otro, es injustificable, porque siempre - implica una limitación impuesta al Estado a quien se dirige, para decidir por su propia voluntad la forma de gobierno a que aspira. A juicio nuestro, si una guerra civil llegara a afectar a su país extranjero, la forma de resolver la cuestión sería llevándola a la consideración de los órganos competentes de la comunidad, quienes decidirán si su desarrollo constituye una amenaza para la paz, y si lo fuera, tomarán las medidas necesarias para removerla. Hemos dicho igualmente, que una guerra civil no es otra cosa que una forma de realizar un - cambio en el gobierno, lo cual es materia que pertenece esencialmente a la jurisdicción interna del Estado.

5.- Intervención por constitucionalismo. Esta forma pertenece al pasado, y se practicó para sostener en otro Estado determinada forma de gobierno ó para defender los derechos de sucesión ó para sostener en el turno a determinada dinastía. Desde que el Estado deja de considerarse como patrimonio del soberano, y el príncipe deviene un simple órgano estatal, esta de intervención cayó en desuso.

6.- Intervención en relación a la esclavitud. No podemos decir que la intervención se haya practicado para suprimir la esclavitud, aunque ello parece congruente con la intervención humanitaria. En realidad, la política internacional en relación con ese problema ha tratado mas bien de combatirla por vía pasiva, otorgando asilo y libertad a los esclavos fugitivos.

TERCERA.- Los conflictos entre los Estados, a través de la Historia del Derecho Internacional han sido resueltos por medios pacíficos y no pacíficos. Los medios jurídicos tienen las ventajas inherentes a todo procedimiento, como son la existencia de una secuela procesal, reglas para fijar el litigio, derechos que poseen los litigantes, principios a que debe ajustarse la sentencia, etc. Los medios políticos, por su parte, tienen la ventaja de que hacen posible resolver conflictos que escapan al procedimiento judicial y de resultar con frecuencia más rápidos y económicos. En cuanto a los medios no pacíficos hemos dejado establecido que proceden cuando los anteriores han fracasado. Los que son generalmente reconocidos por la doctrina son los siguientes:

- a).- Retorsión.
- b).- Represalias.
- c).- Bloqueo pacífico.

- d).- intervención.
- e).- Ruptura de relaciones diplomáticas.
- f).- El boicot.

Estas medidas implican, en diferente cantidad cada una, cierto grado de coerción que es lo que las distingue de las formas pacíficas. Coercibilidad es la posibilidad de obligar a la observancia de determinada conducta, aún contra la voluntad de aquél a quien se dirige. En nuestra opinión, la intervención es el medio con más capacidad de coerción de todos los que hemos anunciado.

CUARTA.- La segunda resultante de la práctica de la intervención es la intervención colectiva. La intervención humanitaria había dejado una huella profunda. No siempre su ejercicio había sido el pretexto de arbitrariedad, sino que a veces había constituido la defensa de algunos grupos de población y de los derechos mínimos de la persona. Quedaba abierta la posibilidad de convertirla de una práctica viciosa en una defensa del Derecho Internacional.

Ello es lo que se intentó en la sociedad de Naciones constituida a raíz de la primera guerra mundial. Si en ella iban a estar presentes miembros de toda la colectividad, se podía dotar a sus órganos de facultades suficientes para proveer el cumplimiento del derecho internacional. En el artículo 16 de la Carta de las Naciones Unidas quedaron establecidas dos clases de sanciones, las consistentes en la ruptura de relaciones financieras y comerciales, y las que consistían en el empleo de la fuerza armada. Sin embargo, el Consejo no podía obligar a los miembros a participar en las opera-

ciones en nombre de las naciones, pues sus facultades se limitaban a dirigir a los países miembros, recomendaciones carentes de fuerza obligatoria. La eficacia de la Sociedad fué puesta a prueba en la guerra civil de España y el resultado fué un fracaso; y a la Segunda Guerra Mundial de 1939, terminó con lo que quedaba de su prestigio.

En 1945 las naciones volvieron a constituirse en una organización. Las experiencias anteriores las llevaron a tratar de hacer más efectivas las defensas contra la guerra. Los medios para lograrlo fueron la obligación de solucionar los conflictos internacionales. Para no caer en la impotencia de su antecesora, la participación en la acción colectiva se hizo esta vez obligatoria para sus miembros.

Los medios que tratamos, constituyen sin duda una intervención de tipo colectivo, que hemos definido como "la acción de las Naciones Unidas, a través de sus órganos competentes para mantener ó restaurar la paz y la seguridad internacionales".

Generalmente existe cierta prevención para calificar la intervención a dichas medidas colectivas, pero creemos que sería adecuado establecer una distinción, todo lo claro que sea posible, del modo siguiente:

La intervención individual, que es la que practica un Estado ó un grupo de Estados en persecución de intereses particulares, debe considerarse proscrita en el Derecho Internacional. La intervención colectiva, que es la emprendida por los órganos competentes de la comunidad internacional, actuando so-

bre normas legales, debe aceptarse para proveer el mantenimiento de la paz y la seguridad.

En un párrafo de Charles G. Fenwick podemos leer: "La ley no puede mantenerse por la sola declaración de principios, sino que necesita de órganos ejecutivos y judiciales, y debemos prepararnos a aceptar la posibilidad que esos organismos de la comunidad pueden en ocasiones acudir a sostener la ley bajo alguna forma de intervención colectiva".

Para finalizar diremos, siguiendo el sentido de(1) la declaración de Fenwick, que la intervención colectiva debe ser preservada como el medio más eficaz que la gran comunidad tiene a su disposición para garantía de la paz y la seguridad internacionales, en beneficio de cada Estado, individualmente considerado y de toda la colectividad en general. Por otra parte, es necesario hacer comprender a los Estadistas que ellos están al servicio de la humanidad entera, una humanidad en la que la célula fundamental es la persona humana, quien no debe tender hacia su propia destrucción, sino a la manera de lograr el anhelo que es común y que no se ha logrado desde que el mundo existe: LA PAZ UNIVERSAL.

(1).- Fenwick Charles. Indiv. and Collec. Intervention. --- American Journal of Intern. Law 1945. Vol. 39 No. 4. p. 663.

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

- ACCIOLY HILDEBRANDO, "Tratado de Derecho Internacional Público, Río de Janeiro, Brasil, 1946.
- CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS.
- CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS.
- CONFERENCIAS INTERAMERICANAS.- Dotación Carnegie para la Paz Internacional. Washington, 1938.
- TRATADO AMERICANO DE SOLUCIONES PACIFICAS.
- ESTATUTO DE CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA.
- ENRIQUE ERNESTO. "Un verdadero sistema de paz. El Pacto de Bogotá. México en las Novena Conferencia Internacional Americana". Secretaría de Relaciones Exteriores. México, - 1948.
- FENWICK CHARLES G. "International Law". Second Ed. Appleton Century Company Incorporated. New York, 1934.
- FENWICK CHARLES G. "Intervention Individual and Collective" American Journal of International Law. VOL. 39 No. 4. 1945.
- GOOCH G.P. "Historia Contemporánea de Europa". 1878-1919. fonde de Cultura Económica. 1a. Edición, Española. México, 1942.
- HALLA WILLIAM E. "International Law". fifth Edición, by J. B. Atlay. Oxford at the Clarendon - Press. 1904.
- HYDE C.C. "International Law". Chiefly as interpreted and applied by the United State. Little Brown and Company, Boston 1947.
- KELSEN HANS. "Collective Security and Collective self Defense Under the Charter of The United Nations. American Journal of International Law. Vol. 42 No. 4 1947.
- LAUTERPACIT L. "International Law and Human Rights. London, Stevens and sons limited 1950.

- GODRICH LELAND M. "The United Nations and The Maintenance of the International Peace of Security George Banta Publishing Company. Menasha, Wisconsin. 1955.
- OPPENHEIM L. "International Law". Seventh Ed. By Lauterpacht Lingmann Green and Company Ltd. Clifford Street. London. 1952.
- SEPULVEDA CESAR. "Curso de Derecho Internacional Público" Porrúa Edición 1964.
- STOWELL ELLERY C. "Intervention in International Law". John Byrns.
- VEDROSS ALFRED. "Derecho Internacional Público. Aguilar, Madrid, 1955.
- YEARBOOK OF THE UNITED NATIONS. Department of public information. Lake Success, New York.
- Wright Quincey. "A Study of war T. 1. The University of Chicago, Illinois. 1947.