

FACULTAD DE DERECHO

UNAM

LA ACCION COLECTIVA DE LOS ESTADOS

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a:

LUIS ADOLFO HAMMEKEN BARRETO

México, D. F.

1 9 6 7



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A mi abuelita
Sra. Guadalupe Alvarez Vda. de Barreto,
con el gran cariño de siempre*

A mis padres:

*Sr. Luis Hammeken Martínez y
Sra. Graciela Barreto de Hammeken
con mi eterno agradecimiento por sus desvelos
y sacrificios*

*A mis hermanos, Hugo, Carlos y Héctor
Hammeken Barreto, expresando mis mejo-
res votos para seguir tan unidos como hasta
ahora*

*A mis tíos, Jorge, Carmen, Mario, Martha, Eduardo,
Emma, Oscar y Carmela Hammeken, Fernando y Elena
del Valle Prieto y Alicia Barreto de Arrache (q.e.p.d.)*

A mis compañeros y amigos, y de manera especial a:

Lic. Rolando Alvarez y Sra.

Lic. Javier Ostos y Sra.

Lic. Héctor Manzano y Sra.

Lic. Manuel Echeverría Ruiz

C. P. Carlos Arvizu Terrazas

Sr. Abel Arredondo Zavala

*A mis maestros, de manera especial al
Lic. Julio Miranda Calderón, por la
dirección del presente trabajo*

I N D I C E

Pág. No.

PROLOGO.

| | |
|--|----|
| CAPITULO I. LA ACCION EN EL DERECHO CIVIL | 3 |
| 1. Naturaleza | 3 |
| 2. Titularidad del Derecho de Acción | 6 |
| 3. Clasificación de las Acciones del Derecho Civil | 12 |
| A. Sistema Clasico | 12 |
| B. Sistema Moderno | 12 |
| C. Clasificación delCodigo Civil | 13 |
| D. Clasificación delCodigo de Procedimientos | 14 |
| II. LA ACCION PENAL | 15 |
| 1. Naturaleza | 15 |
| 2. Titularidad de la Acción Penal | 17 |
| 3. El Ministerio Público | 19 |
| 4. El Ejercicio de la Acción Penal | 27 |
| III. LA ACCION COLECTIVA..... | 29 |
| 1. Generalidades..... | 29 |
| 2. Antecedentes | 30 |
| A. El Derecho Internacional y el Descubrimiento de América | 31 |
| B. La Sociedad de Naciones | 34 |
| 3. Titularidad de la Acción Colectiva..... | 36 |
| 4. Naturaleza de la Acción Colectiva | 36 |

CAPITULO II. LA ACCION COLECTIVA EN EL DESARROLLO HISTORICO.

| | |
|--|----|
| 1. GRECIA | 40 |
| II. ROMA | 42 |
| III. EDAD MEDIA | 44 |
| IV. RENACIMIENTO | 46 |
| V. LA PAZ DE WESTFALIA | 48 |
| VI. LA REVOLUCION FRANCESA Y SU INFLUENCIA EN EL - DERECHO INTERNACIONAL. | 50 |
| VII. EL CONGRESO DE VIENA Y LA ESTRUCTURACION DEL - DERECHO INTERNACIONAL. | 52 |
| VIII. LA DOCTRINA MONROE | 55 |
| IX. LAS CONFERENCIAS DE HAYA. | 57 |
| X. LA SOCIEDAD DE NACIONES | 58 |
| 1. Miembros | 60 |
| 2. Organos | 61 |
| 3. Actuación de la Sociedad | 64 |
| A. Cooperación Internacional | 64 |
| B. Prevención de la Guerra | 64 |
| a). El Desarme | 65 |
| b). Medios Pacificos de Arreglo | 66 |
| c). La Seguridad Colectiva en la Sociedad de Naciones | 67 |

CAPITULO III. LA ACCION COLECTIVA EN LA SOCIEDAD DE NACIONES.

| | |
|--|----|
| I. LA ACCION COLECTIVA Y EL PACTO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES. | 73 |
| II. EL DERECHO DE NEUTRALIDAD. | 74 |
| III. EL SISTEMA DE SANCIONES DEL PACTO DE LA SOCIE-- DAD DE NACIONES. | 76 |
| 1. Sanciones Económicas | 76 |
| 2. Sanciones Militares | 77 |
| 3. Cooperación de los Miembros para la Aplicación de Sancio- nes | 77 |
| 4. Expulsión de Miembros | 78 |
| 5. La aplicación de Sanciones | 78 |
| IV. LA PRESERVACION DE LA PAZ EN EL PACTO DE LA SO- CIEDAD DE NACIONES. | 81 |
| 1. La Solución Pacifica de los Conflictos Internacionales. | 82 |
| 2. La Acción Colectiva de los Estados. | 84 |
| 3. La Incapacidad de la Sociedad de Naciones para Sancionar Colectivamente. | 91 |
| 4. La efectividad de las Disposiciones del Pacto de la Socie- dad de Naciones | 94 |

| | |
|---|-----|
| V. LA SOCIEDAD DE NACIONES Y LOS ACUERDOS REGIONALES..... | 97 |
| 1. Los Tratados de Locarno..... | 97 |
| 2. El Pacto de Renania..... | 99 |
| 3. El Pacto Briand-Kellog..... | 100 |
| VI. ACTUACION DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA DE SOCIEDAD DE NACIONES..... | 104 |
| 1. El Conflicto Chino Japonés (1932)..... | 104 |
| 2. El Rearme de Alemania..... | 106 |
| 3. La Invasión Italiana en Etiopía..... | 107 |
| 4. El 2o. Conflicto Entre China y Japón (1937)..... | 108 |
| 5. La Conferencia de Copenhague..... | 109 |
| 6. Resumen del Sistema de Seguridad Colectiva de la Sociedad de Naciones..... | 110 |

CAPITULO IV. LA ACCION COLECTIVA EN LA ORGANIZACION DE LAS - NACIONES UNIDAS.

| | |
|---|-----|
| I. GENERALIDADES..... | 117 |
| II. CARACTERES FUNDAMENTALES DE LAS NACIONES UNIDAS EN RELACION CON LA ACCION COLECTIVA..... | 124 |
| 1. Miembros..... | 124 |
| 2. Organos..... | 125 |
| A. La Asamblea General, Constitución Funciones y Votación..... | 126 |
| B. La Secretaría General, Funciones..... | 128 |
| III. EL CONSEJO DE SEGURIDAD..... | 129 |
| 1. Función Principal..... | 129 |
| 2. Composición..... | 130 |
| 3. Votación..... | 131 |
| 4. El Derecho de Veto..... | 134 |
| IV. IMPORTANCIA DEL DERECHO DE VETO EN RELACION CON LA COLECTIVA..... | 140 |
| V. LAS DIVERSAS ATRIBUCIONES CONCEDIDAS AL CONSEJO DE SEGURIDAD PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA - SEGURIDAD INTERNACIONALES..... | 149 |
| 1. Arreglo Pacifico de Controversias..... | 152 |
| A. Sin la Intervención de los Organos de las Naciones Unidas..... | 153 |

| | |
|---|-----|
| a). La Negociación | 154 |
| b). Los Buenos Oficios y la Mediación | 154 |
| c). Las Comisiones de Investigación | 155 |
| d). La Conciliación | 156 |
| e). El Arbitraje | 157 |
| f). El Respeto a Asuntos que son Materia de la Jurisdic- ción Interna de los Estados | 157 |
| B. Con Intervención de los Organos de las Naciones Unidas | 159 |
| a). El Arreglo Judicial y la Corte Internacional de Justicia | 159 |
| b). La Intervención de la Asamblea General en el Arreglo - Pacífico de Controversias Internacionales | 164 |
| c). La Intervención del Consejo de Seguridad | 165 |
| 2. La Accion Colectiva y los Acuerdos Regionales | 171 |
| a). Subordinación de los Acuerdos Regionales a la Carta de las Naciones Unidas | 171 |
| b). La Aplicación de Medidas Coercitivas, por los Organismos Regionales | 173 |
| 3. El Regimen Internacional de Administracion Fiduciaria | 174 |

CAPITULO V. ACCION REPRESIVA DE AMENAZAS A LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES.

| | |
|--|-----|
| I. LAS FACULTADES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD SEÑALADAS EN EL ARTICULO 39 DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS | 179 |
| 1. La Determinación del Quebrantamiento o Amenaza a la Paz o Acto de Agresión | 179 |
| II. LAS RECOMENDACIONES PARA APLICAR MEDIDAS DE CARACTER COLECTIVO | 181 |
| 1. La Obligatoriedad de las Recomendaciones del Consejo | 182 |
| a). Medidas que no Implican el Uso de la Fuerza Armada | 185 |
| b). Medidas que Implican el Uso de la Fuerza Armada | 185 |
| c). El Caracter Colectivo de las Sanciones de los Artículos 41 y 42 | 186 |
| d). Medidas Provisionales | 189 |

| | |
|--|-----|
| III. LOS OBSTACULOS AL EJERCICIO DE LA ACCION COLECTIVA DE LOS ESTADOS | 191 |
| 1. El Derecho de Veto | 192 |
| a). La Acción Colectiva de los Estados y la Asamblea General de las Naciones Unidas | 194 |
| 2. La falta de Fuerzas a Disposicion de las Naciones Unidas . | 196 |
| a). Los Tratados a que se Refiere el Artículo 43 de la - Carta de las Naciones Unidas | 196 |
| b). El Monopolio del Poder por parte de los Miembros - Permanentes del Consejo de Seguridad..... | 201 |
| c). El Comite de Estado Mayor..... | 204 |
| 3. El Predominio de Intereses Politicos Sobre los de Tipo - Juridico | 210 |
| IV. LA INTERVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS EN ALGUNOS CONFLICTOS INTERNACIONALES..... | 211 |
| 1. Corea | 211 |
| 2. La Cuestión Entre Israel y Egipto (1956)..... | 217 |
| 3. Hungría | 221 |
| 4. Congo Belga | 226 |
| CONCLUSIONES | 237 |
| BIBLIOGRAFIA | 244 |

P R O L O G O

El presente trabajo tiene como objeto el estudio de la Acción Colectiva de los Estados, una institución propia del Derecho Internacional Público, con características tan peculiares como éste. Con tal fin, dedicamos el Primer Capítulo de nuestro estudio a hacer una diferenciación entre las clásicas acciones — del Derecho Civil y del Derecho Penal, para hacer destacar la especial naturaleza de la Acción Colectiva de los Estados.

El Segundo Capítulo pretende hacer una breve reseña de los antecedentes de la Organización Internacional, considerando que la Acción Colectiva — únicamente puede presentarse en el seno de una comunidad internacional organizada. Siendo la Sociedad de Naciones el primer antecedente de tal forma de organización, el tercer Capítulo trata de los orígenes de la Acción Colectiva, localizada por vez primera en el Pacto de la Sociedad de Naciones.

Los Capítulos cuarto y quinto están destinados al estudio de la Acción Colectiva en la Organización de las Naciones Unidas. Considerando que — cualquier tipo de actividad emprendido por la Organización Internacional a través de sus órganos constituye propiamente una Acción Colectiva de los Estados, enfocamos nuestro estudio hacia las funciones que la Carta de las Naciones Unidas le otorga al Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad —

internacionales, destacando la obligatoriedad de las decisiones del Consejo, considerando como el órgano central de las Naciones Unidas. De tal manera, estudiamos el carácter preventivo que la misión del Consejo posee en los casos de Arreglo Pacífico de Controversias, Organismos y Acuerdos Regionales y el Régimen Internacional de Administración Fiduciaria. El carácter represivo de la Acción Colectiva de los Estados se trató en relación con las facultades que la Carta de las Naciones Unidas otorga en su Capítulo VII al Consejo de Seguridad, señalando algunos casos de intervención de la Organización de las Naciones Unidas.

El propósito fundamental de nuestro estudio es destacar la importancia de la Acción Colectiva de los Estados para lograr la paz mundial, Desafortunadamente, y como quedará demostrado, ésta solo ha existido de una manera jurídica, sin llegar a manifestar prácticamente, debido principalmente a la falta de un espíritu de verdadera cooperación internacional.

C A P I T U L O I

LA ACCION COLECTIVA DE LOS ESTADOS

I.- LA ACCION EN EL DERECHO CIVIL

1.- NATURALEZA

2.- TITULARIDAD DEL DERECHO DE ACCION

3.- CLASIFICACION DE LAS ACCIONES DEL DERECHO CIVIL

A.- SISTEMA CLASICO

B.- SISTEMA MODERNO

C.- CLASIFICACION DEL CODIGO CIVIL

D.- CLASIFICACION DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS

II.- LA ACCION PENAL

1.- NATURALEZA

2.- TITULARIDAD DE LA ACCION PENAL

3.- EL MINISTERIO PUBLICO

4.- EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL

III.- LA ACCION COLECTIVA

1.- GENERALIDADES

2.- ANTECEDENTES

A. - EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DESCUBRIMIENTO

DE AMERICA

B. - LA SOCIEDAD DE NACIONES

3. - TITULARIDAD DE LA ACCION COLECTIVA

4. - NATURALEZA DE LA ACCION COLECTIVA

"Concepto de Acción Colectiva. Significado de la palabra "Acción" en un sentido general".

Acción, en un sentido general, significa el ejercicio de una potencia, efecto de hacer (1); en su acepción jurídica podemos hablar de diversos tipos de acción, según sea la rama del Derecho a que nos estemos refiriendo. Así, por ejemplo: Acción Civil, Acción Penal y Acción Mercantil a referirnos al Derecho Mercantil etc. Ahora haremos una breve reseña de los distintos tipos de acción, para concluir haciendo un estudio de la Acción Colectiva en el Derecho Internacional, señalando y analizando las diferencias existentes entre ésta y las demás tipos de Acción.

1. LA ACCION EN EL DERECHO CIVIL.

1. Naturaleza

Existe, en materia del estudio de la Acción en el Derecho Civil, una gran diversidad de opiniones, definiciones, teorías y controversias entre los tratadistas del Derecho Civil; por ejemplo: Eduardo Pallares (2) establece una división entre las corrientes que estudian la Naturaleza de las Acciones, manifestando que el Derecho de Acción puede ser considerado desde distintos puntos de vista que son los siguientes:

En la primera de sus acepciones, se identifica a la acción con los derechos subjetivos del orden civil, ya que el derecho de Acción se ejercita ante los tribunales cuando el titular de un derecho subjetivo desconocido o violado, acude ante ellos en demanda de una decisión jurídica sobre dicho desconoci-

(1) DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ABREVIADO ESPASA-CALPE, TOMO 1, PAG. 86 6a. ED. MADRID, ESPAÑA 1954.

(2) EDUARDO PALLARES.- DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL PAG. 16 - y S.S. 3a. EDICION EDITORIAL PORRUA MEXICO, D. F. 1966.

miento o violación. El anterior punto de vista sostiene que la acción es el derecho subjetivo de carácter civil en estado dinámico. Esta teoría que define a la acción como el derecho de perseguir en juicio lo que nos es debido o nos pertenece, es incompleta y no comprende todos los tipos de acción. En efecto, en el ejercicio del derecho de acción, no debe pretenderse que únicamente existe un derecho subjetivo violado y la reacción contra esta violación, sino muchos casos no existe ningún derecho violado y solamente en Derecho Internacional el momento - previo a una posible violación para dar lugar a una acción colectiva. El titular del derecho de Acción no es únicamente el titular de un derecho violado o desconocido que acude a juicio para obtener una sentencia favorable a sus intereses, sino que puede ser cualquier persona que trate de obtener una resolución judicial sobre cualquier cuestión jurídica.

Lo anterior señala que los autores civilistas han olvidado, que - no siempre un proceso judicial o juicio constituye una controversia entre los sujetos de la relación procesal, y que tampoco en todo proceso existen las contrapartes (actor y demandado), sino que es frecuente encontrar casos en los que no existe ninguna controversia jurídica, y más aún, no existen las clásicas partes de la relación jurídica procesal. No estamos refiriendo naturalmente en forma exclusiva - los actos de jurisdicción voluntaria, en los que no existe conflictos de intereses - sino únicamente el interés de obtener una resolución jurídica sobre determinada -- cuestión.

Entre la jurisdicción voluntaria y la contenciosa, existen marcadas diferencias que no son necesarias señalar, mas encontramos en ambas un elemento común, la necesidad de obtener una decisión judicial. Consecuentemente, no es admisible el identificar a la acción como el derecho de perseguir en juicio lo

que no es debido o nos pertenece, toda vez que las anteriores afirmaciones nos impiden llegar a dicha conclusión.

Otra teoría, sostenida principalmente por Savigny, establece que el derecho de Acción no se identifica con el derecho subjetivo que tutela, sino que es algo diverso. Es decir es un derecho que nace cuando el derecho subjetivo es violado. De otra manera dicho, el titular de un derecho subjetivo es también eventual titular del derecho de acción, el cual detenta posteriormente a la violación de su derecho subjetivo.

La diferencia entre ésta teoría y la señalada anteriormente es que mientras para la primera la acción es un derecho principal, y autónomo, para la segunda es un derecho accesorio y derivado de la violación de otro derecho. A esta corriente es también aplicable la crítica antes expuesta.

Otra corriente atribuye a la acción la categoría de un derecho público subjetivo contra el Estado para obtener de él la tutela jurídica de los de rechos subjetivos en el orden civil.

Consideramos esta corriente como un poco mas avanzada, más aún no resuelve la incógnita planteada en el caso de la jurisdicción voluntaria, a la que injustamente se le relega a un término secundario olvidando su actual impor tancia.

A nuestra manera de ver, los derechos subjetivos dentro del orden civil, son los que tienen por objeto garantizar a su titular el uso y disfrute de determinados bienes o derechos fundamentales.

Desde otro punto de vista, Pallares afirma que la acción puede ser considerada como un derecho individualizado y concreto a obtener de los tribu nales una sentencia justa que resuelve el conflicto de intereses en favor del peti-

cionario (3).

Consideramos absurda dicha aseveración, ya que no siempre el peticionario o actor tendrá la razón, pues de ser así, no tendría caso escuchar las razones (excepciones) del demandado; ya que si el actor tiene ese derecho a obtener una decisión favorable, la obligación correlativa está a cargo del órgano jurisdiccional, que sólo podría satisfacerla condenando en todo caso al demandado. Es decir, que de todos los fines que persigue el actor al ejecutar el derecho de acción, el que menos importa al Derecho es el de obtener una sentencia favorable a él, sino que el fin último del Derecho de Acción, debe ser simplemente el de otorgar una decisión sobre una cuestión jurídica.

El ejercicio del derecho de acción en el Derecho Civil tiende a una decisión del órgano jurisdiccional sobre una cuestión jurídica. Dicha decisión debe basarse en las pruebas recibidas por el órgano jurisdiccional durante el proceso a que dió origen el Derecho de acción.

Por último Pallares (4) afirma que varios autores entre ellos -- Guasp, identifican la acción con la demanda, y más concretamente, con la pretensión contenida en ella.

La manifestación de determinado derecho, no puede, a nuestra manera de ver, confundirse con el mismo.

2. Titularidad del Derecho de Acción

Al estudiar en páginas anteriores la naturaleza de las acciones-civiles, sólo para distinguirlas de la acción colectiva, nos referimos a ciertas teo-

(3). OP. CIT. PAG. 17.

(4). OP. CIT. PAG. 18.

rías que sostienen que es un Derecho Público subjetivo contra el Estado. Aclaremos lo anterior, añadiendo que para nosotros, el derecho de acción es la facultad de cualquier individuo, que sea capaz, según las leyes, de promover a la actuación del órgano jurisdiccional.

En efecto, cualquier persona puede ejercitar el derecho de acción ante los Tribunales, competentes, sin necesidad de que exista en favor del actor un derecho determinado en contra de otros u otras personas (Caso de Jurisdicción Contenciosa) o de la necesidad de obtener una decisión jurídica en una situación en la que no existe conflicto de intereses (Jurisdicción Voluntaria). Pertenece al órgano jurisdiccional decidir si efectivamente el actor posee la titularidad del derecho invocada por medio del derecho de acción, o si es procedente declarar determinada situación jurídica o de hecho sin controversia de partes, pero en ambos casos dicha declaración será posterior al proceso originado por el derecho de acción.

En el caso de jurisdicción contenciosa, basta la simple creencia o indicio de que se posee un derecho para excitar a la actuación del órgano jurisdiccional, ya que la titularidad del derecho será declarado en el proceso respectivo.

Siendo el Derecho Civil el Derecho Privado por excelencia y tutelando por la mismo, intereses privados, su titularidad pertenece por tanto a los particulares por regla general, salvo en el caso de las acciones iniciadas por el Ministerio Público. A este respecto, diremos que cuando el Ministerio Público ejercita determinada acción no lo hace como cualquier particular, sino que su actuación derivada de la Ley que le obliga a intervenir en casos taxativamente determinados, debido a razones de interés social que representa. Según afirman los-

Maestros Castillo Larrañaga y Rafael de Pina (5), no debe atribuirse al Ministerio Público la calidad de parte en el proceso civil, ya que cuando interviene en el mismo lo hace por mandato expreso de la Ley, y no procede en defensa de ningún interés particular propio, sino como miembro de una institución encargada de la defensa de la legalidad, en aquellos casos en que su presencia en el proceso es exigida como garantía de la tutela de intereses que sin esta institución no estarían eficazmente protegidos. Así pues el Ministerio Público interviene en el Proceso Civil no como parte, sino con la función arriba señalada. Como ejemplos de la intervención del Ministerio Público, señalaremos el Art. 248 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales que a la letra dice:

"El vínculo de un matrimonio anterior, existente al tiempo de contraerse el segundo, anula éste, aunque se contraiga de buena fe creyéndose fundamentalmente que el consorte anterior había muerto, la acción que nace de ésta causa de nulidad puede deducirse por el cónyuge del primer matrimonio, por sus hijos o herederos y por los cónyuges que contrajeron el segundo. No deduciéndola ninguna de las personas mencionadas, la deducirá el Ministerio Público".

La simple lectura del precepto transcrito nos explica claramente la diferencia de la acción por el o los interesados y el ejercicio de la misma por el Ministerio Público.

Chievenda, citado por los Maestros Castillo Larrañaga y Rafael de Pina (6), afirma que la acción consta de 3 elementos a saber:

- 1o. Los sujetos (actor y demandado)
- 2o. La causa eficiente de la acción o sea un interés, que es el

(5). JOSE CASTILLO LARRAÑAGA Y RAFAEL DE PINA INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL, PAG. 153 4a. ED. EDITORIAL PORRUA MEXICO 1958

(6). OP. CIT. PAG. 134.

fundamento de que la acción corresponda y

3o. El objeto de la acción.

El 2o. elemento, el interés, ha sido considerado como la medida de la acción. El que se ejercite la acción sin la existencia de un interés, constituye un abuso de derecho, o, dicho de otra manera, nadie está autorizado legítimamente para plantear litigios cuya solución no le importe en grado alguno. El interés en el ejercicio de la acción debe ser personal, legítimo o protegido por el Derecho, actual o existente en el momento que la acción se ejercite, pudiendo ser dicho interés material o moral. El Art. 248 del Código Civil arriba anotado, nos explica claramente lo señalado en el párrafo anterior.

La acción proveniente de la nulidad de un matrimonio posterior-existiendo un vínculo anterior se deduce por los interesados directamente en el asunto, que son el conyuge del primer matrimonio, sus hijos o herederos y los contrayentes del segundo matrimonio. Es decir, solamente quienes tienen interés en la anulación del Matrimonio posterior pueden deducir la acción correspondiente, ya que están legitimados para ello. Resultaría absurdo que una persona extraña, a la que no le importe en lo absoluto la nulidad de un segundo Matrimonio, ejerciera la acción correspondiente.

Lo anterior se reafirma en el Art. 2226 del Código Civil; el cual establece que "La nulidad absoluta por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el Juez la nulidad. De ella puede prevalerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción."

En el caso del Art. 248, se señala limitativamente a quienes están legítimamente autorizados para ejercer la acción correspondiente, es decir, a los

interesados. Más al final de dicho Artículo se dice que si dicha acción no fuera intentada por ninguna de las personas señaladas, esta será deducida por el Ministerio Público.

Lógicamente el Ministerio Público no tiene ningún interés propio en el asunto, y el ejercicio de la acción por su parte se deriva de la obligación que le impone la Ley.

El ejercicio de la acción por parte de los interesados en ella - revela que tienen un interés particular, privado, en determinada cuestión jurídica. Pero al señalarse, como en el caso del Art. 248 que el Ministerio Público ejercerá la acción correspondiente en defecto de las personas señaladas para ello, entonces desaparece el interés particular, substituyéndose por el interés social de protección a la Institución del Matrimonio, función que le es impuesta al Ministerio Público por voluntad de la Ley.

Por regla general, cualquier persona que haya ejercido el derecho de acción, puede desistirse de ella, siempre que se trate de derechos privados que no afecten directamente al interés público y cuando la renuncia no perjudique derechos de tercero (Art. 6o. del Código Civil).

Para que dicha renuncia produzca efectos, es necesario que sea hecha en términos claros y precisos para que no quede duda del derecho a que se renuncia. (Art. 7o. del Código Civil).

No debe confundirse sin embargo, el desistimiento de la acción con el desistimiento de la demanda. El desistimiento de la acción intentada extingue ésta y al demandante se le impone la condena a costas como consecuencia de su desistimiento, según la Suprema Corte de Justicia, y los Jueces deben imponerla sin necesidad de que la parte contraria la solicite.

En cambio, el desistimiento de la demanda solo trae como consecuencia de la pérdida de la instancia, y requiere del consentimiento del demandado.

Como en líneas atrás ya señalamos, es principio general que se puede desistir del derecho de la acción, siendo la excepción del caso señalado en el Art. 6o. del Código Civil.

Como casos de acciones a las que no se puede renunciar, podemos señalarla en el Art. 2372 del Código Civil, que estipula que la acción de revocación de la donación por causa de gratitud no puede ser renunciada anticipadamente. También respecto de donaciones, el donante no puede renunciar anticipadamente el derecho de revocación por supervivencia de hijos. (Art. 2366). El Art. 1822 establece que no es lícito renunciar para lo futuro la nulidad que resulte del dolo o la violencia. Por el contrario, cuando el Ministerio Público ejercita determinada acción, es porque surge un interés de tipo social, al que no puede dejarse desprovisto de protección. Efectuando tal supuesto; el Ministerio Público deberá proseguir siempre con la acción intentada, según señala el Artículo 31 de la Ley Orgánica del Ministerio Público del D. F. que a la letra dice: "En los asuntos civiles en que intervenga el Ministerio Público no podrá este desistirse de las acciones intentadas, excepciones opuestas o promociones formuladas sin previo acuerdo del Procurador General, quien lo dictará oyendo el parecer de los Agentes Auxiliares."

Resumiendo en pocas palabras lo expuesto en líneas anteriores, diremos que el Derecho de acción en el Derecho Interno, corresponde a las personas que tengan un interés directo en determinada cuestión Jurídica, las cuales normalmente y con las circunstancias señaladas por la Ley, podrán abandonarlo si así

les conviene. Por el contrario, cuando el Ministerio Público ejercita el derecho de acción, deberá por regla general proseguirlo, ya que en caso de intervenir se presenta un conflicto en el cual se busca la protección de un interés social, pudiendo desistirse de la acción intentada únicamente con el acuerdo del Procurador General del Distrito Federal.

3. Clasificación de las Acciones de Derecho Civil.

Castillo y de Pina (7) establecen que la clasificación de las acciones puede hacerse según el punto de vista que se tome.

A. Por la Naturaleza del Derecho Material ejercitado en juicio, las acciones se dividen en:

a). Reales. Tienen por objeto garantizar el ejercicio de algún derecho real, perteneciendo a ésta clase todas las que emanan del dominio o derechos inherentes al mismo como son la posesión, el derecho hereditario, la servidumbre, la prenda, la hipoteca y el usufructo.

b). Personales. Tienen por objeto garantizar un derecho personal. Derivan de los contratos, cuasi-contratos, delitos y cuasi-delitos, que son hechos u omisiones por las que puede una persona ser obligada a dar, hacer o no hacer alguna cosa, aunque también puede tener su origen en preceptos legales, como la obligación del marido de entregar alimentos a su cónyuge. etc.

c). Mixtas. Tienen por objeto garantizar derechos reales y personales íntimamente ligados entre sí.

B. Según la clasificación moderna, se dividen en:

a) Acciones de condena. Son aquellas en que el actor solicita-

(7) . OP. CIT. PAGS. 135 y S.S.

que se imponga al demandado el cumplimiento de alguna obligación, pretendiendo la ejecución inmediata del derecho declarado en la sentencia judicial. Por eso se dice que la acción de condena es doble, ya que ella se aspira no solamente a la declaración del derecho, sino a la posibilidad de su ejecución.

b) Acciones declarativas. Son aquellas en que las que se persigue obtener, con eficacia de cosa juzgada, la declaración de la existencia de una determinada relación jurídica o de un derecho nacido de un negocio jurídico, con exclusión de un efecto ejecutivo inmediato.

c) Acciones modificativas. Son aquellas que se dirigen a modificar un estado jurídico existente. No condenan a dar, a hacer o no hacer, y la declaración que con ellas se pretende ha de llevar conexas un cambio jurídico.

d) Acciones cautelares. Que tiene por objeto conseguir una resolución judicial de carácter provisional que garantice la efectividad del derecho substancial Ej. un embargo.

e) Acciones ejecutivas. Tienden a obtener coactivamente lo que es debido o su equivalencia en dinero, pudiéndose la ejecución singular (Acción ejecutiva ordinaria) o universal (quiebra).

C. Según el criterio seguido por el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, las acciones pueden dividirse en prescriptibles e imprescriptibles, transmisibles e intransmisibles y renunciables e irrenunciables:

Por regla general, las acciones son prescriptibles, y duran lo que la obligación representa, salvo la ley fije diferentes plazos. Según el Art. 347 es imprescriptible la acción que compete al hijo para reclamar su estado, y lo es no sólo para él sino para sus descendientes.

D. El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales regula las siguientes acciones.

a). La reivindicatoria. Compete a quien no está en posesión de una propiedad.

b). La confesoria. Compete al titular del derecho real inmueble y al poseedor del predio dominante que esté interesado en la existencia de la ser didumbre.

c) La negatoria. Procede para obtener la declaración de libertad o de reducción de gravámenes de bien inmueble.

d) La hipotecaria. Se intentará para constituir, ampliar y regis trar una hipoteca.

e) La acción de petición de herencia. Compete al heredero tes tamentario o ab-intestado contra el albacea o poseedor de las cosas hereditarias - con carácter de heredero o cesionario de éste y contra el que no alega título - ninguno de posesión de bienes hereditarios o dolosamente dejó de poseerla.

f) Las posesorias. Competen al poseedor perturbado en su pose sión jurídica o derivada.

g) Acciones del estado civil. Relativas al nacimiento, matrimonio o nulidad de éste, filiación reconocimiento, emancipación, tutela, adopción, - divorcio y ausencia; o para atacar el contenido de la constancia del Registro Civil para que se anulen o rectifiquen. Las resoluciones judiciales recaídas como consecuencia del ejercicio. de acciones del estado civil perjudican aún a los que no li tigarón.

h) El enriquecimiento sin causa de una parte con detrimento de otra, presta mérito al perjudicado para ejercitar la acción de indemnización en la

medida en que aquella se enriqueció.

i) El perjudicado por falta de título legal tiene acción para exigir que el obligado le extienda el título correspondiente.

j) La acción de jactancia. Si alguno se jacta públicamente de que otro es deudor o de que tiene que deducir derechos sobre alguna cosa que otro posee, el poseedor o aquél de quien se dice que es deudor puede ocurrir al Juez de su propio domicilio, pidiéndole que señale un término al jactancioso para que deduzca la acción que afirme tener, apercibido de que no haciéndolo en el plazo designado, se tendrá por desistido de la acción que ha sido objeto de la jactancia.

II. LA ACCION PENAL

1. Naturaleza

Habiendo estudiado en páginas anteriores la Acción Civil, pasaremos al estudio, aunque sea superficial, de la acción Penal.

El Derecho Civil es considerado como el Derecho Privado por excelencia. De una naturaleza completamente opuesta, lo es el de Derecho Penal que constituye una rama del Derecho Público Interno.

A diferencia del Derecho Civil, que rige en el campo de los intereses particulares, el Derecho Penal tiene bajo su imperio la protección de los intereses sociales, que difieren completamente de los tutelados por el Derecho Privado.

Los fines o intereses protegidos por el Derecho Penal son pues de una índole más elevada que la de aquellos tutelados por el Derecho Civil, y por lo tanto, difieren radicalmente entre sí.

No intentaremos ahondar en ésta cuestión, harto discutida ya que consideramos rebasa los límites de nuestro estudio, por lo cual nos concretamos únicamente a señalar los rasgos más característicos de la acción penal.

El Derecho Penal, según afirma Villalobos (8) es una rama del Derecho Público Interno cuyas disposiciones se encaminan a mantener el orden social, reprimiendo los delitos por medio de las penas.

El artículo 7 del Código Penal para el Distrito y Territorio Federales establece que el delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales. La sanción de ese acto u omisión lo constituye la pena, éstas penas son al igual que los delitos, señalados e impuestas por el Estado en uso de su potestad soberana.

Al igual que el Derecho Privado, la acción penal se estudia junto con el Derecho adjetivo del Derecho Penal; es decir, en el campo del Derecho Procesal es donde encontramos la acción Penal.

El Derecho Penal en su aspecto sustantivo, contiene ciertas reglas o normas imperativas o prohibitivas. A la persona que se coloque dentro del supuesto de actuación de la Ley, le es aplicada la sanción indicada en la norma adjetiva. - Más dicha aplicación no es automática, sino que se lleva a cabo después de efectuado un procedimiento, que es materia de estudio del Derecho Procesal Penal.

Hemos dicho en líneas anteriores, que el Derecho Penal tutela intereses que son vitales para la colectividad. Esa tutela corresponde al Estado, quien la ejerce en uso de su soberanía a través de un órgano especializado para ello, - que es el Ministerio Público.

(8). " DERECHO PENAL MEXICANO" IGNACIO VILLALOBOS 2a. ED. EDITORIAL - PORRUA MEXICO, 1960 PAG. 15.

No queremos significar con lo anterior que sea el Ministerio Público quien se encarga de la aplicación de las sanciones penales, sino que dicha institución es la encargada de poner a disposición del órgano jurisdiccional a los autores de los delitos.

Al referirnos al Estudio de la acción civil, afirmamos que toda persona capaz es titular del derecho de acción. Ello se debe a que los intereses titulados por el Derecho Civil son de carácter privado, en el ámbito del Derecho Penal, la única persona facultada para ejercer el Derecho de acción es el Ministerio Público, quien representa a la sociedad perjudicada por el delito.

Sin embargo, el Ministerio Público no ejercita dicha función en interés propio, y su actuación deriva de la Ley, que la fija el carácter de representante de la sociedad.

2. Titularidad de la Acción Penal.

El titular de la Acción Penal es pues, no el Ministerio Público sino la sociedad considerada genéricamente. Es fácil de imaginar el caos que se produciría si la acción Penal se ejercitara por los particulares, ya que, imponiendo el Derecho Penal penas muy estrictas debido a los intereses que tutela, la aplicación de las mismas debe ser efectuada dentro del margen de la más estricta legalidad.

Dicha legalidad no podría ser observada si se permitiera a los particulares el ejercicio de la Acción Penal, ya que podrían recurrir a artimañas para satisfacer sus propios intereses que ya no podrían ser considerados como sociales sino como privados, y se volvería a la primitiva etapa de la venganza privada.

Dicho de otra manera lo expresado en líneas anteriores, la sociedad es titular del derecho de acción en el campo del Derecho Penal, mas el

ejecutor de ella es el Ministerio Público.

Ahora bien, el sistema de actuación de la acción penal tiene características muy propias, que difieren completamente de la acción civil.

El Art. 21 Constitucional establece que "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual está bajo la autoridad y mando inmediato de aquél". La persecución de los delitos comprende dentro de ella, como señala Rivera Silva (9) dos clases de actividades: La actividad investigadora y el ejercicio de la Acción Penal. La actividad investigadora es la búsqueda de las pruebas que acreditan la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes participan en ellos. Es necesario demostrar lo anterior para que el Ministerio Público pueda solicitar del órgano la aplicación del Derecho a un caso concreto.

Hemos dicho en líneas anteriores, que debido a la vital importancia de los intereses protegidos por el Derecho Penal, la actualización de este, o lo que es lo mismo, el ejercicio de la acción penal, está regida por el principio de estricta legalidad. Lo anterior quiere significar que para que se ejercite la Acción Penal, su actuación debe ser siempre conforme con el sistema de la observancia rígida de ciertas normas. Dichas normas, dada su importancia están incluidas en la Constitución como Garantías Individuales. El Art. 16 Constitucional establece que el Ministerio Público sólo podrá iniciar su función investigadora mediante la denuncia y la querrela. La denuncia se presenta ante el Ministerio Público por cualquier persona que tenga conocimiento de un acto u omisión que estime delictuosos. La querrela en cambio debe ser presentada por la parte ofendida, con la intención manifiesta de que se persiga al autor del delito. Es decir, el órgano -

(9) RIVERA SILVA MANUEL, PROCEDIMIENTO PENAL, 3a. ED. EDITORIAL PORRUA MEXICO 1963 PAG. 51.

investigador no podrá realizar pesquisas o averiguaciones sobre determinada persona o personas, y tampoco dará curso a delaciones anónimas o secretas. Además, la acción investigadora no se lleva a cabo arbitrariamente, sino que su realización se encuentra regulada por la Ley, siguiendo lógicamente el principio de legalidad. Así mismo, la actividad investigadora está regida por el principio de la oficiosidad. Iniciada una investigación, la autoridad investigadora oficiosamente busca las pruebas relativas a la existencia de los delitos y la responsabilidad de los inculpados.

3. El Ministerio Público

El desarrollo de la investigación, según quedó ya indicado no se ejerce desordenada y arbitrariamente, sino que es la Ley quien determina de qué manera ha de llevarse a cabo, señalando la manera como debe proceder la autoridad investigadora.

A este respecto, Rivera Silva (10) dice que para que el Ministerio Público cumpla con su labor investigadora, debe llevar a cabo cierto tipo de labores, que son las siguientes:

A. Práctica de investigaciones fijadas en la Ley para todos los delitos en general.

B. Práctica de investigaciones que la Ley fija para determinados delitos y

C. Práctica de investigaciones que la misma averiguación exige y que no están fijadas por la Ley.

(10). OP. CIT. PAGS. 103 y S.S.

A. Respecto a las investigaciones fijadas por la Ley, sin referirse a delito especial, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, fija en síntesis, las siguientes:

a) Recoger los vestigios o pruebas de la perpetración del delito (art. 94).

b) Describir detalladamente el estado y las circunstancias conexas de las personas o cosas que se encuentren relacionadas con el delito (art.95).

c) Nombrar peritos en los casos que sea necesario para la debida apreciación de las circunstancias, de la persona o cosa relacionada con el delito (art. 96).

d) Reconocer el lugar donde se cometió el delito y hacer la descripción del mismo, cuando este dato fuere necesario para la comprobación de la ilicitud penal (art. 97).

e) Recoger las armas, instrumentos u objetos que pudieren tener relación con el delito y que se hallaran en el lugar en que se cometió, en sus inmediaciones, en poder del inculpado o en otra parte conocida, expresándose cuidadosamente el lugar, tiempo y ocasión en que se encontraron y haciendo una minuciosa descripción de su hallazgo (art. 98).

f) Cuando fuere necesario, nombrar peritos para apreciar mejor la relación de los lugares, armas, instrumentos u objetos, con el delito (art. 99).

g) Cuando fuere conveniente para la averiguación, levantar plano del lugar del delito y tomar fotografías del mismo, así como de las personas que hubieran sido víctimas del delito (art. 101).

h) Cuando no queden huellas o vestigios del delito, deberá hacerse constar, oyendo el juicio de peritos, si la desaparición de las pruebas mate

teriales ocurrió natural, casual o intencionalmente (art. 102); y

i) Si se tratara de delito que fuere de los que por su propia naturaleza no dejan huellas de su comisión, se deberá tomar la declaración de testigos por medio de las cuales se acredite la perpetración del evento delictivo, recibiendo las demás pruebas que demuestren la ejecución del delito y sus circunstancias (art. 103).

El Código Federal ordena que inmediatamente que se tenga conocimiento de la probable existencia de un delito, deberá:

1o. Dictarse todas las providencias para proporcionar auxilio a las víctimas y para impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios del hecho delictuoso y los instrumentos o cosas, objetos o efectos del mismo. Igualmente se dictarán las medidas pertinentes para saber que personas fueron testigos y, en general, todas aquéllas que sean necesarias, a efecto de impedir que se dificulten las averiguaciones (art. 123).

2o. Recibirse el testimonio de las personas cuyos dichos sean importantes y del inculpado, si se encontrase presente, debiendo hacerse la descripción de lo que haya sido objeto de inspección ocular, registrando los nombres y domicilios de los testigos que no se han podido examinar y el resultado de la observación de las particularidades que se hayan notado a raíz de ocurridos los hechos, en las personas que en ellos intervengan.

B. En lo tocante a las investigaciones que la ley fija para de terminados delitos y recogiendo, en términos generales, la desorganizada preceptua ción de nuestros Códigos Penales, tenemos:

a) Se fija práctica de diligencias especiales en el delito de ho micidio, pudiéndose distinguir dos situaciones: cuando se encuentra el cadáver y -

cuando no se encuentra. En la primera debe hacerse la descripción del cadáver, -
dándose orden para la práctica de la autopsia, en cuyo dictamen los peritos debe-
rán especificar las causas que originaron la muerte. Además, se procurará que los
testigos (si los hay) identifiquen al cadáver y si no fuere posible, se tomarán fo-
tografías, agregándose un ejemplar a la averiguación y poniendo otros en lugares -
públicos, con todos los datos que puedan servir para su reconocimiento, exhortá-
se a los que lo conocieren a presentarse a declarar. También se hará la descripción
de los vestidos, que deberán conservarse en depósito, para ser presentados a los -
testigos de identidad. Cuando el cadáver no fuere encontrado, se pueden presentar
dos hipótesis: que existan testigos que hayan visto el cadáver y que no existan ta-
les testigos. En la primera hipótesis se tomará la declaración de los testigos, quie-
nes harán la descripción del cadáver que vieron, expresado el número de lesiones
o huellas exteriores de violencia que presentaba, lugares en que están situadas, sus
dimensiones y el arma con que crean fueron causadas. También se interrogará a los
testigos sobre si conocieron en vida al sujeto; preguntándoles sobre los hábitos y -
costumbres que tenía y las enfermedades que hubiera padecido. Con los datos reco-
gidos, se solicitará la intervención de los peritos para que emitan dictamen sobre -
las causas de la muerte. En la segunda hipótesis, se buscará el testimonio de las
personas que puedan comprobar la existencia del sujeto, sus costumbres, su carácter
sus enfermedades, manifestando el último lugar o fecha en que lo vieron, la posi-
bilidad de que el cadáver hubiera podido ser ocultado o destruído y los motivos -
que tengan para suponer la comisión de un delito (art. 105 y 109 del Código de --
Procedimiento Penales para el Distrito y Territorios Federales y 171 y 172 del Có-
digo Federal de Procedimientos Penales).

b). También se deben practicar diligencias especiales en el deli-

to de lesiones, en el que, a pesar de la mala redacción de los artículos de las leyes adjetivas, se puede concluir la obligatoriedad del órgano investigador, de dar fe de las lesiones, si fueran externas, y de solicitar los peritajes respectivos de los médicos, legistas, así como los informes consignados en la Ley, de los médicos - que hubieran otorgado responsiva.

En las lesiones causadas por envenenamiento, deberán recogerse - cuidadosamente todas las vasijas y demás objetos que hubiere usado el paciente, los restos de alimentación, bebidas y medicinas que hubiere tomado, las defecaciones, - vómitos que hubiere tenido, que serán depositados con las precauciones necesarias - para evitar su alteración, describiéndose todos los síntomas que presente el enfer- - mo; serán llamados peritos para que los reconozcan y hagan el análisis de las subs- - tancias recogidas, emitiendo su dictamen (arts. 113 y 123 del Código de Procedi- - mientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, y 170 del Código Federal - de Procedimientos Penales).

c). En el aborto y en el infanticidio, se deben practicar las - mismas diligencias señaladas para el homicidio, pero en el primero se ordenará que los peritos reconozcan a la madre, describan las lesiones que presenta, indicando - si éstas pudieron ser la causa aborto así como la edad del feto. En el infanticidio expresarán la edad de la víctima, si nació viable y todo aquéllo que puede servir para determinar la naturaleza del delito (arts. 112 del Código Federal de Procedi- - mientos Penales para el Distrito y Territorios Federales y 173 del Código Federal - de Procedimientos Penales).

d). En los casos de incendio también se fija la práctica de dili- - gencias especiales, como son las de ordenar que los peritos determinen el modo, - lugar y tiempo en que se efectuó el incendio; la calidad de la materia que lo --

produjo; las circunstancias por las cuales puede conocerse la comisión intencional; y la posibilidad que haya existido de un peligro mayor o menor, para la vida de las personas o para las cosas, así como los perjuicios y daños causados (art. 118 - del Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales).

e). En los casos de falsedad o de falsificación, se ordena como diligencia especial la minuciosa descripción del instrumento argüido de falso, haciendo que firmen sobre él, si fuere posible, las personas que depongan acerca de su falsedad (artículo 119 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales).

f). En materia federal se establece, en el artículo del Código de Procedimientos respectivo, que en el robo, cuando el inculpado no hubiere confesado y no haya prueba de que ha tenido en su poder alguna cosa que por circunstancias personales no se vea verosímil que haya podido adquirir legítimamente, se investiga de inmediato si el inculpado pudo adquirir en forma legal la cosa que se dice robada, la preexistencia, propiedad y falta posterior de la misma, así como si la persona ofendida se hallaba en situación de poseer la cosa materia del delito y si es digna de fe y crédito.

C. Respecto a la tercera situación, tenemos que el órgano investigador no sólo debe practicar las diligencias que de manera expresa y precisa señala la Ley (las dos situaciones anteriores), sino que, para cumplir su cometido, llevará a cabo todas las diligencias que la misma averiguación haya originado (art. 10. de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Orden Común).

Hemos señalado en párrafos anteriores que la acción investigadora se iniciará cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de la existencia de un delito por medio de la denuncia o de la querrela. Quedó ya explicado también

como procede la autoridad investigadora para poder probar la existencia de un delito y la responsabilidad de quienes participan en él. Queda sin embargo por señalar cual es el procedimiento a seguir en el caso de los delitos perseguibles por querrela necesario a petición de parte ofendida.

La querrela, afirma Colín Sánchez (11), "Es un derecho potestativo que tiene el ofendido por delito para hacerlo del conocimiento de las autoridades y dar su anuencia para que sea perseguido". Cabe agregar que la querrela puede ser presentada también por el representante legítimo del agraviado.

Numerosos autores están en contra de la institución de la querrela, pues argumentan que se están posponiendo los intereses sociales a los privados, al dejar en manos de los particulares la misión encomendada al Derecho Penal.

Entre los autores citados, destacan Beccaria, Binding, Maggiore, Ferri y otros quienes, a nuestra manera de ver, olvidan que existen casos en que la persecución oficiosa de los delitos podría acarrear mayores perjuicios al ofendido que si se le deja en libertad para solicitar que se castigue a los culpables o no.

Indudablemente que a quien ha resentido la ofensa de un Adulterio, le sería más perjudicial soportar las consecuencias de la persecución que permanecer en silencio.

Además, el Derecho Penal no debe servir para esclavizar a -- quien se encuentre protegido por él, toda vez que no ha intringido ninguna norma del mismo. El Derecho significa por escencia libertad, y sería contradecirlo el perjudicar a quien es completamente inocente.

(11). GUILLERMO COLIN SANCHEZ. DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES 1a. ED. EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1964 PAG. 236.

La querrela es un derecho potestativo del ofendido, el cual con tiene además el perdón, que es el acto por el cual el ofendido por el delito, su legítimo representante o el tutor especial manifiestan ante la autoridad correspondiente el deseo de que no se persiga a quien lo cometió.

El afirmar que puede otorgarse ante "la autoridad correspondiente" significa que, por regla general, el perdón puede darse en la averiguación - previa, durante el proceso, y en algunos casos como en el Adulterio aunque ya se haya dictado sentencia o se esté ejecutando.

El derecho de querrela se extingue, como ya quedó dicho por perdón del agraviado; más también se extingue por muerte del ofendido, por desistimiento, por muerte del responsable y por descripción, según señala el Art. 93 - del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales.

Los delitos que se persiguen por querrela necesaria son: el rapto, el estupro el Adulterio, los golpes o violencias, las injurias, la difamación, la calumnia, el abuso de confianza, el abandono de hogar, los golpes simples, el daño en propiedad ajena por imprudencia cuyo monto no sea mayor de \$100.00 o cuando, superando esta suma, resulte cometido con motivo del tránsito de vehículos a menos que se trate del sistema ferroviario, de navíos de aeronaves o de cualquier otro transporte de concesión federal. También se persigue el robo y fraude cometido entre los parientes a que se refieren los artículos 377 y 378 del Código Penal, y en el contagio entre cónyuges (art. 263 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, 114 del Código Federal de Procedimientos Penales, 62, 199 bis, 263, 271, 274, 337, 346, 377, 378, 385, y 390 del Código Penal.

4. El Ejercicio de la Acción Penal.

Al velar el Estado por la armonía social, y protegiendo los intereses del grupo colocado bajo su imperio por medio del Derecho Penal; el Estado es el titular de la potestad soberana de reprimir los delitos mediante la aplicación de las penas.

Dicha aplicación es llevada a cabo mediante el procedimiento que da origen el ejercicio de la Acción Penal, y previamente al ejercicio del derecho del Estado para castigar al delincuente, es necesario que el Poder Ejecutivo, al tener conocimiento de un hecho delictuoso, efectúe las diligencias necesarias para poner a disposición del órgano jurisdiccional al infractor de las leyes penales.

Al estimar el Ministerio Público que determinado acto es delictuoso, pone a disposición del órgano jurisdiccional al inculpado, y de ésta manera ejercita la acción penal, o como diría Chiovenda "ejercita el poder jurídico de realizar la condición para actuación de la voluntad de la Ley".

Para que se ejercite la Acción Penal, es necesario que se presenten determinadas condiciones, que los autores de Derecho Penal señalan como:

a). Requisitos de procedibilidad.

b). Requisitos prejudiciales.

c). Obstáculos procesales.

a). Los requisitos de procedibilidad son los que ha menester -- cuando se inicia el procedimiento (Denuncia o Querrela).

Al lado de dichos requisitos se cita también a la excitativa, que consiste en la solicitud hecha por el representante de un país extranjero para que se persiga al que ha proferido injurias en contra de la nación que repre

sentado o en contra de sus agentes diplomáticos, y a la autorización, que es el -
permiso de una autoridad determinada en la ley para que pueda proceder contra -
algún funcionario señalado por la misma ley, por la comisión de un delito de or-
den común.

b). Como ejemplo de requisitos prejudiciales podemos señalar el caso apuntado por el Art. 359 del Código Penal, que señala que no podrá ejercitarse la Acción Penal contra el calumniador cuando esté pendiente el juicio re-
lacionado con el delito imputado calumniosamente.

c). Los obstáculos procesales son situaciones fijadas en la Ley, -
que impiden la continuación de la secuela procesal iniciada por un Tribunal.

El Ministerio Público, al poner a disposición del órgano jurisdic-
cional al presente actor de un delito, debe efectuar ciertas actividades, también -
señaladas por la ley.

A éste respecto, el Art. 136 del Código Federal de Procedi-
mientos Penales establece que en "Ejercicio de la acción penal, corresponde al -
Ministerio Público.

- I. Promover la Incoación del Procedimiento Judicial
- II. Solicitar las órdenes de comparencia para preparatoria y las -
de aprehensión que sean procedentes.
- III. Pedir el aseguramiento de bienes, para los efectos de la repa-
racion del daño.
- IV. Rendir pruebas de la existencia de los delitos y de la respon-
sabilidad de los inculpados.
- V. Pedir la aplicación de las sanciones respectivas y
- VI. En general, hacer todas las promociones que sean conducentes
a la tramitación regular de los procesos.

El proceso penal, como el civil, tiende a dilucidar determinada cuestión Jurídica, más en el ejercicio de la Acción Penal encontramos diferencias con el ejercicio de la Acción Civil.

En primer lugar, la Acción Penal es ejercida por un órgano del Estado instituido para dicha función, y la intervención del Ministerio Público en los procesos de carácter civil es meramente accidental, siendo esencial en los procesos del orden penal.

Unicamente existe un caso en el que el Ministerio Público no es quien ejercita la acción Penal. El párrafo 3 del Art. 111 Constitucional concede de acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

En éste caso es la Cámara de Diputados quien, después de cubiertas ciertas formalidades señaladas por la Constitución, la ejercita ante el Senado. En el ejercicio de la acción penal, y aún en el caso de los delitos que se persiguen a petición de parte, los particulares no intervienen de una manera directa en el proceso, si bien es cierto que se convierten en coadyuvantes del Ministerio Público.

III. ACCION COLECTIVA.

1. Generalidades

Hemos estudiado en páginas anteriores, de manera superficial, los principales rasgos y características de la Acción Civil y de la Acción Penal, mas sin hacer un estudio detallado de dichas instituciones, sino simplemente para establecer de una manera más clara la naturaleza de la Acción Colectiva del Derecho Internacional, pues, siendo la Acción Colectiva una institución de una natura

za jurídica muy peculiar, consideramos básico el estudio previo de las instituciones señaladas en párrafos anteriores. Hemos visto que la Acción Civil tutela y protege intereses particulares, y que la acción penal tutela intereses sociales.

Aún con tal diferencia, encontramos entre ellas un género común, ya que ambas pertenecen al Derecho Interno de cada Estado.

La Acción Colectiva es una institución propia del Derecho Internacional la cual protege derechos, principios y normas jurídicas universales; los cuales son, a no dudar, de una importancia mayor que los particulares y los sociales de los Estados. Así pues, los intereses protegidos en el Derecho Internacional por medio de la Acción Colectiva importan por igual a toda la Humanidad, puesto que tienden nada menos que a preservar la paz y la seguridad mundiales. La acción Colectiva, como se verá mas adelante, tiene su aparición en el presente siglo, simultáneamente a la aparición del Derecho Internacional.

2. Antecedentes

En las primitivas tentativas para lograr la Organización Internacional, como por ejemplo los Tratados de Westfalia (1648) y el Congreso de Viena (1815), encontramos un regionalismo incompatible con la esfera de validez del Derecho Internacional Público actual, que tiene pretensión de validez universal. La comprensión del término "Acción Colectiva" solo puede obtenerse partiendo desde la idea de que se elabora un nuevo concepto jurídico, que tiene su origen con la aparición del "nuevo" Derecho Internacional Público.

Siguiendo las ideas de Kunz (12), desde las primeras organizaciones internacionales se observa un regionalismo que restringe la comunidad internacional a determinados países. El antecedente más remoto de este tipo de asociación se da, naturalmente, en Europa, y precisamente en la Epoca Medieval, cuando (12). JOSEF L. KUNZ. "DEL DERECHO INTERNACIONAL CLASICO AL DERECHO INTERNACIONAL NUEVO". IMPRENTA UNIVERSITARIA, MEXICO, 1953.

do con influencia cristiana se origina la comunidad internacional, circunscrita a - Estados Europeos de inspiración cristiana. Con la aparición del Protestantismo, cae la autoridad del Papa, quien era la última autoridad unitaria de Europa.

A este período de formación primitiva sigue el del Derecho Internacional Clásico.

A. El Derecho Internacional y el Descubrimiento de América.

En el Siglo XV, con el descubrimiento de América, el Derecho Internacional deja de ser exclusivamente europeo, al iniciarse conquista del Nuevo Mundo, sobre el cual los Estados Europeos podían ejercer su soberanía. Ciertamente, las colonias europeas en América no pasaron inmediatamente a formar parte de la comunidad internacional como Estados soberanos. Posteriormente, cuando la independencia de dichas colonias les transformó en Estados soberanos, puede hablarse de una verdadera comunidad internacional, no circunscrita únicamente a un continente, sino abarcando el mundo entero. La denominación "Derecho Internacional", nos da la pauta para sostener que el antiguo Derecho Internacional en realidad no lo era. En efecto, el término internacional no quiere significar la unión de determinado número de países con similitud de intereses, ya que ello sería mas bien una simple alianza, mas no una comunidad. Así pues, se puede hablar de una alianza - entre los países Europeos que formaban la comunidad internacional de antaño.

A partir del descubrimiento de América, ya podemos hablar de una rudimentaria comunidad internacional, toda vez que había una gran diferencia entre los miembros de la primitiva comunidad; siendo los Estados europeos soberanos y los nuevos territorios simples colonias. Con ello, la comunidad internacional perdió su antiguo carácter de exclusividad y regionalismo. Ahora bien, la independencia de las colonias del Nuevo Mundo dió lugar a una verdadera asociación interna

cional, ya que entonces sus integrantes tenían el mismo rango, aunque aún se observa cierto antagonismo entre América y Europa (manifestado en el Congreso de Viena y su contrapartida, la Doctrina Monroe). No es sino hasta después de la Primera Guerra Mundial cuando se presenta la moderna y verdadera Organización Internacional, que con pretensión de universalidad nos presenta un Derecho Internacional completamente distinto al anterior.

Hemos usado intencionalmente términos diversos para caracterizar a la agrupación de Estados que se aliaban entre sí. Así al hablar de la unión de Estados Europeos antes de la conquista de América, nos referimos a ella como una alianza en sentido lato, y al conjunto de sujetos del Derecho Internacional de ambos continentes lo calificamos como una unidad, con la salvedad de la diferencia de rango existente entre las colonias americanas y los Estados soberanos de Europa. Al sobrevenir la independencia de dichas colonias, la denominamos como una asociación y por último, como una Organización Internacional. Entre dichos términos existen notables diferencias que trataremos de explicar, pues no han sido empleados como sinónimos de una misma idea, sino como términos que por sí solos explican nuestro modo de pensar acerca del momento histórico señalado.

Por el término alianza entendemos la forma de convención más simple entre dos o más Estados que acuerdan la consecución de intereses paralelos. Se trata primeramente de una unión entre dos o más Estados que se unen para poder sobrevivir y defenderse frente a sus enemigos. Este rudimentario núcleo, mediante la conjugación de sus intereses, deviene en un grupo que soluciona sus diferencias con grupos antagónicos mediante una lucha primitiva y bárbara. Sin embargo, subsisten las pugnas entre los mismos aliados, que también son solucionadas

a veces por la ley del mas fuerte. Al conquistar nuevos pueblos, y aumentar en número los componentes del núcleo primario, se establece entre ellos una diferencia de grado, al convertirse en conquistadores.

Esta rudimentaria comunidad es la que determina la situación imperante con el descubrimiento y conquista de América.

Hay que tener en cuenta que al rebelarse el pueblo conquistado y luchar contra sus sojuzgadores pugnando por su libertad, encontraremos históricamente que hubo una absorción de estos por aquél, desapareciendo a veces las diferencias existentes, tal y como observamos que sucedió con la independencia de las colonias europeas en América. Por ello, al desaparecer las diferencias entre -- conquistadores y conquistados y el principio de autoridad de los primeros sobre los segundos, viene una completa reorganización de las bases sobre las cuales descansa ba la primitiva comunidad; apareciendo entonces una asociación, que se caracteriza por una aparente, aunque no total, armonía entre los sujetos integrantes de ella. -- Finalmente, y al comprender los miembros de la nueva asociación que tienen que -- organizarse para no caer en el caos y la autodestrucción, convienen en sentar las bases para un nuevo y mas evolucionado tipo de sociedad, confiriendo en la re-- presentación de dicha sociedad iguales derechos a todos y cada uno de sus miembros en una Confederación o Federación de Estados. De tal manera, y aunque en el nuevo tipo de organización exista una unión entre los intereses de sus miembros no puede decirse que retrocedan al primer paso del proceso señalado, ya que en la nueva sociedad no recurrirán en primera instancia a la lucha para solucionar sus conflictos, sino que pugnarán por dirimirlos por medios pacíficos, puesto que, con el aumento de miembros de la organización, es el interés primordial de todos ellos el vivir en armonía. Así, ya no conjugarán sus esfuerzos sino para lograr la armo

nía del total de los intereses de los miembros de dicha sociedad internacional organizada.

B. La Sociedad de Naciones.

En consecuencia, solamente la actual Organización Internacional tiene el carácter de tal, y en ella solo puede hablarse de Acción Colectiva bajo el imperio del actual Derecho Internacional, nacido en el principio del presente siglo al constituirse la Sociedad de Naciones, antecedente directo y único de la Organización de las Naciones Unidas.

La Sociedad de Naciones, que debe su origen a la corriente pacifista imperante en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, según opina Kunz (13), aporta al Derecho Internacional Nuevo el concepto de "seguridad colectiva".

La Acción Colectiva de los Estados surge en el momento en que la armonía internacional es puesta en peligro por una amenaza a la paz. Es el medio con el cual cuenta la Organización Internacional para proteger los intereses comunes de sus miembros. Cualquier conflicto internacional que ponga en peligro la paz mundial, deja de ser de la exclusiva incumbencia de los Estados en conflicto y pasa a ser de interés de la Organización, la cual puede decretar se tomen las medidas necesarias para que cese dicha perturbación. Dichas medidas son de distinta índole, pudiendo ser económicas o militares. En la Sociedad de Naciones, existía un órgano que era el encargado de recomendar a los Miembros la aplicación de ellas, el Consejo de la Sociedad.

En sentido estricto, puede afirmarse que cualquier tipo de proceder emprendido por la Organización Internacional a través de cualquiera de sus (13). OP. CIT. PAG. 50

órganos es Acción Colectiva. Sin embargo, tal término es usado generalmente para señalar las medidas que pueden ser tomadas por la Organización en caso de amenazas a la paz mundial. En este exclusivo sentido será usado el término "acción colectiva" en el curso del presente estudio.

Si en el Derecho Civil y Penal la ley otorga a los integrantes de un grupo social la defensa de sus intereses privados o sociales por medio del Derecho de Acción, en el Derecho Internacional, se otorga a los Miembros de la Organización Internacional el derecho de Acción Colectiva para la preservación de la paz mundial. En el ámbito del Derecho Civil y del Derecho Penal, el Derecho de Acción tiene por objeto la obtención de una resolución judicial sobre determinada relación jurídica, según se trate de intereses particulares o sociales. El Derecho de Acción Colectiva del Derecho Internacional Público tiene por objeto el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, mediante la acción conjunta de sus miembros para prevenir o eliminar cualquier amenaza que pudiera amenazar dicho fin.

Al agruparse bajo el seno de la Organización Internacional, los Estados miembros adquieren ciertas obligaciones tendientes a lograr la paz y la armonía universal. Una de ellas es la de solucionar pacíficamente cualquier conflicto internacional, así como la de lograr la paz y la seguridad internacionales, acatando las medidas señaladas por la Organización en caso de quebrantamiento de la paz internacional.

La Acción Colectiva de los Estados es pues, el conjunto de medidas necesarias para prevenir o eliminar la existencia de una amenaza a la paz y a la seguridad internacional con pretensión de validez universal. Tal fin es el que sustenta la base de la actual Organización.

3. Titularidad de la Acción Colectiva.

Siendo los sujetos del Derecho Internacional Público Estados soberanos jurídicamente iguales entre sí, y por tal calidad de soberanos difícil de establecer un sistema coercitivo que les someta a un órgano superior a ellos; es lógico que cuando un miembro de la Organización Internacional infrinja, desconozca o amenace los fines que la sustentan, será el resto de los miembros de ésta - quienes actúen a efecto de hacer cesar dicha perturbación, lo que solamente puede llevarse a cabo mediante la adopción de medidas colectivas eficaces.

4. Naturaleza de la Acción Colectiva.

La Acción Colectiva se presenta en el orden jurídico internacional. Los sujetos de la relación jurídica internacional son Estados con derechos soberanos, y debido a ello la Acción Colectiva tiene un campo de aplicación radicalmente distinto al de las acciones del Derecho Interno, por lo que debe echarse mano de un tipo mucho más avanzado: La Acción Colectiva del Derecho Internacional Público, que busca la satisfacción de los intereses universales, tiene, en suma que encontrar la satisfacción de fines tan elevados que rebasan cualquier frontera. Por lo anterior expuesto, podemos afirmar que la Acción Colectiva de los Estados no posee las características de lo que se denomina el concepto clásico de acción - en el Derecho Interno. La especialidad de los sujetos del Derecho Internacional - Público influye de manera determinante en tal diferenciación, ellos son Estados - soberanos que tienen una responsabilidad trascendental por la violación del orden - jurídico que les rige. A quienes afirman que el Derecho Internacional Público - carece de un sistema eficaz de sanciones, puede contestárseles, entre otras muchas razones, que la seria responsabilidad del Estado que infringe una norma de Derecho Internacional Público constituye una prevención suficiente. Como sujetos del Derecho

Internacional Público, los Estados son titulares del derecho de acción, el cual es ejercitado por la totalidad de los miembros de la Organización Internacional, para prevenir o para tomar medidas siempre para la consecución de la seguridad y la paz universales, o bien para contribuir a ella mediante la elevación del desarrollo económico, social, cultural etc., de todos y cada uno de los miembros de la comunidad internacional.

C A P I T U L O I I

LA ACCION COLECTIVA EN EL DESARROLLO HISTORICO

- I. GRECIA
- II. ROMA
- III. EDAD MEDIA
- IV. RENACIMIENTO
- V. LA PAZ DE WESTFALIA
- VI. LA REVOLUCION FRANCESA Y SU INFLUENCIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL.
- VII. EL CONGRESO DE VIENA Y LA ESTRUCTURACION DEL DERECHO INTERNACIONAL
- VIII. LA DOCTRINA MONROE
- IX. LAS CONFERENCIAS DE LA HAYA
- X. LA SOCIEDAD DE NACIONES
 1. MIEMBROS
 2. ORGANOS
 3. ACTUACION DE LA SOCIEDAD
- A. COOPERACION INTERNACIONAL

B. PREVENCIÓN DE LA GUERRA

a) EL DESARME

b) MEDIOS PACÍFICOS DE ARREGLO

C. LA SEGURIDAD COLECTIVA EN LA SOCIEDAD DE NACIONES.

La Acción Colectiva en el Desarrollo Histórico.

Hemos dicho ya, en el primer capítulo, que consideramos que la Acción Colectiva, en su exacto significado, tiene su aparición hasta el presente siglo, en la primera forma de Organización Internacional con pretensión de universalidad. No obstante que hubo variados intentos para lograr una Organización Internacional, no puede válidamente afirmarse que tales intentos se hayan visto coronados por el éxito, según afirma Antokoletz (1), puesto que hasta 1914, los proyectos de paz permanente por medio de la organización jurídica de la comunidad internacional fueron tratados con desdén, como utopías o quimeras irrealizables. Así pues, no es sino hasta la aparición de la Sociedad de Naciones cuando surge la primera forma de organización de la comunidad internacional, con una pretensión de validez universal, es decir, aspirando a reunir en su seno a todos los países de la tierra.

Con la salvedad antes anotada, trataremos brevemente los antecedentes históricos de la actual Organización Internacional.

1. GRECIA

Para Fenwick (2) es en las ciudades-estados de Grecia en donde se desarrolló por primera vez la conciencia de una noción rudimentaria del Derecho Internacional. Dentro del estrecho círculo del mundo helénico, las relaciones entre las ciudades-estados se establecían sobre un mutuo reconocimiento de independencia y de igualdad legal, que al igual que en el mundo del Siglo XIX fueron modifi-

(1). DANIEL ANTOKOLETZ. TRATADO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO, - 4a. ED. EDITORIAL LA FACULTAD, BUENOS AIRES 1944. 2o. TOMO PAG. 9

(2). CHARLES G. FENWICK. DERECHO INTERNACIONAL. TRAD. POR MA. EUG. I. DE FISCHMAN A LA 3a. ED. EDIT. BIBLIOGRAFICA ARGENTINA, BUENOS-AIRES 1963, PAG. 6.

cadadas por alianzas de Estados separados, por ligas políticas y religiosas y por la hegemonía de Estados sucesivos. Sin embargo el acendrado nacionalismo griego impidió que alguna forma de cooperación entre las diferentes ciudades-estados surgiera en forma ordenada. La federación helénica nunca llegó a surgir, debido entre otras causas, a la incapacidad de los estadistas griegos para desarrollar un espíritu de unidad regional dentro del círculo helénico.

En las relaciones entre las ciudades-estados se prestaba especial atención a numerosas reglas de Derecho Internacional vinculadas con problemas de escasa importancia. Sin embargo, dichas relaciones no cumplían la misión esencial de crear un sistema de seguridad colectiva para el mantenimiento de la paz.

Los griegos no pudieron lograr la implantación de un sistema de seguridad colectiva que impidiera la agresión de un miembro de su grupo contrario, resultando por consecuencia también incapaces de combinar una defensa colectiva contra los ataques de los bárbaros que habitaban fuera del círculo helénico. Aunque se formaron ligas de defensa contra el invasor, muy rara vez se mantuvieron unidas. Recordamos que Esparta sostuvo la batalla de las Termópilas casi sin ayuda; y en la batalla de Maratón la ayuda espartana llegó demasiado tarde para auxiliar a los ejércitos atenienses.

No obstante que en Grecia existía la comunidad de raza, religión, idioma y costumbres; factores ideales para el surgimiento de una federación helénica, tal forma de unión no pudo realizarse debido a las rivalidades existentes y al acendrado regionalismo que fomentaba la desunión entre los griegos, pues las ciudades-estados de Grecia siempre rivalizaron entre sí; celosas cada una de ellas de su independencia y buscando siempre el obtener supremacía sobre las restantes. El valor que se otorgaba al individuo sobre la humanidad, y que colocó a

Grecia en una postura directriz del mundo civilizado, determinó la rivalidad entre las ciudades-estados; facilitando así la formación de comunidades antagónicas, aisladas entre sí por ese excesivo sentimiento de lealtad hacia la región a que pertenecían. Según Fenwick (3); "Para las ciudades-estados griegas la independencia desempeñó el mismo papel que continúa jugando en nuestra época; si hubieran conocido el término soberanía, lo hubieran empleado continuamente".

Las principales ciudades-estados de Grecia, Esparta y Atenas, debieron cada una su florecimiento a factores distintos y contrarios. Mientras Esparta debía su prestigio a las virtudes guerreras de sus habitantes, Atenas brilló por su actividad comercial, intelectual y artística, que originó la expansión civilizadora de los griegos en toda la cuenca del Mediterráneo. Por ello, no contaron con un sistema eficaz de seguridad colectiva que protegiera a Grecia de los ataques de los bárbaros extraños al círculo helénico, quienes a pesar de éste no lograron imponer su ley sobre los griegos. Alejandro el Grande, griego también, fué quien impuso la unión a las ciudades-estados griegas, al precio de la independencia que tan celosamente habían protegido.

II. ROMA

Para poder explicar el origen de la idea de una reglamentación de las relaciones internacionales en Roma, es preciso distinguir entre dos períodos históricos.

En el primero de ellos, Roma fué una ciudad-estado entre otras varias organizadas de manera semejante. En los principios del Siglo III A.C., Roma reconoció la existencia de otras comunidades independientes, con las que se mantenían relaciones basadas en tratados y alianzas formales. Aún a pesar de que

(3). OP. CIT. PAG. 7

dominaba a sus aliados latinos, siempre se consideró obligada a respetar el cumplimiento de sus vínculos legales. Phillipson (4) sostiene que Roma estaba dominada por un profundo sentido de los deberes y derechos legales que deben existir entre los integrantes de una comunidad, compuesta de unidades jurídicas distintas.

Posteriormente a la conclusión de la Segunda Guerra Púnica --- (201 A.C.), Roma se proclamó a sí misma como soberana del mundo. Como una consecuencia lógica de ello, las relaciones de Roma con otros pueblos ya no estuvieron basadas en la independencia e igualdad mutuas; y las leyes existentes entre ellos ya no fueron acuerdos establecidos en tratados, sino que fueron simplemente impuestas por un Estado jerárquicamente superior a los Estados sometidos. Roma se consideraba a sí misma como el centro soberano de todos los pueblos por ella dominados; y aunque les reconocía ciertos derechos, los pueblos conquistados solo podían disfrutar de ellos mientras la metrópoli no juzgara conveniente revocarlos.

Sin embargo, el sistema constitucional romano distaba mucho de ser arbitrario, teniendo muchos de los elementos de un Estado Federal a diferencia del sistema seguido en Grecia, el cual tenía características de confederación.

En la génesis de la Organización Internacional el avance de --- Confederación a Federación es de gran importancia, la cual es apenas señalada por los tratadistas de Derecho Internacional. En efecto, con la implantación del sistema en el que la metrópoli romana era el centro del cual dependían los pueblos por ella conquistados, los romanos lograron desterrar la guerra entre los pueblos que casi perpetuamente se habían mantenido hostiles entre sí. Las provincias aprendieron al arte de gobernarse por sí mismas, aunque siempre dentro de los límites fijados por Roma. Por otro lado, los Estados que aún no se habían formal --

(4). CITADO POR FENWICK, OP. CIT. PAG. 9

mente convertido en provincias se mantenían autónomos en lo referente a su gobierno civil y a la formulación de sus propias leyes, aunque en última instancia se encontraban sujetos a Roma. Sin embargo, dicho sistema de organización y gobierno, no podía sobrevivir tratándose de pueblos con características tan diversas y tan distantes entre sí geográficamente, puesto que las condiciones de comunicación imperantes en esa época no podían de ninguna manera satisfacer las necesidades de un sistema de gobierno tan avanzado, que requería estar en constante comunicación con sus integrantes.

La caída del Imperio Romano se debió, entre otras causas, al debilitamiento general de los vínculos que trataban de mantener unidos a los pueblos dependientes de Roma. Las provincias no maduraron lo suficiente para ser unidades jurídicas semi-independientes, lo que impidió la formación de una ley internacional. El factor de unidad entre los pueblos conquistados por Roma era únicamente su común dependencia del gobierno central romano. Roto este factor de unificación, las provincias romanas no encontraron una afinidad de intereses que les uniera entre sí. Sin embargo, Roma celebró dos clases de tratados: Los "aequum foedus", con aquellos Estados que estimó podían ser sus aliados en igualdad de circunstancias para acrecentar su poder; y los "iniquum foedus", con los débiles, y sometió a otros Estados que avasalló al grado de obtener tributo de ellos, sojuzgándoles totalmente, hechos éstos que determinaron un incipiente Derecho Internacional.

III. EDAD MEDIA

En este período histórico, el mundo estaba grandemente influenciado por el Cristianismo, lo que propició una gran participación de la Iglesia en el movimiento tendiente a lograr una reglamentación de las relaciones internacionales entre los países que formaban la unidad cristiana, cuya existencia es al propio tiempo

po entre los miembros de la comunidad occidental, el factor de unidad de la fe cristiana. Con el auxilio de este factor se estableció un sistema de doble competencia entre el rey de cada Estado y el Papa.

Los monarcas eran quienes detentaban el poder temporal, y no reconocían otro poder terrenal superior al de ellos, si bien aceptaban generalmente que estaban sometidos a ciertos designios divinos que les sujetaban a determinadas normas. Como dentro del territorio sujeto a su autoridad los emperadores no aceptaban ninguna fuerza superior a su poder, se consideraba que lo único capaz de franquear las barreras nacionales era la autoridad espiritual del Papa.

La época feudal trajo consigo la identificación de la autoridad política con la tenencia de la tierra, y por consiguiente la colocación de la persona a una situación de inmediata dependencia respecto de su señor, al cual le era debida fidelidad y obediencia personal. En este período histórico el Estado no se basaba en la comunidad de intereses entre los ciudadanos integrantes del grupo social, sino en una serie de relaciones personales con el señor feudal, quien detentaba el poder "por designio divino". Es en esta era absolutista cuando aparece la teoría que justificaba el ejercicio del poder sosteniendo el origen divino de los reyes.

De la misma manera que en el régimen interno de las naciones no existía comunidad de intereses entre los siervos del señor feudal, en el aspecto de las relaciones internacionales no existía tampoco armonía de los monarcas; por lo que un ordenamiento común a las naciones occidentales resultaba inalcanzable, no obstante que existía entre ellas el factor común de la fe cristiana.

Al surgir conflictos de jurisdicción entre el Papa y los Emperadores, el ideal de crear un Estado Mundial se derrumbó. Las constantes fricciones -

entre la Iglesia y el Estado determinaron que todos los intentos para obtener la unidad internacional fracasaron. No obstante que en las pugnas entre la Iglesia y el Estado el Papa impuso su autoridad sobre los Emperadores, irónicamente tales victorias influyeron a acrecentar la resistencia de los monarcas a la autoridad espiritual del Papa, quien pretendía ser el lazo de unión en las relaciones internacionales. Como ejemplos de las victorias del Papado sobre los reyes, podemos citar entre otros la del Papa Gregorio VII sobre el rey Enrique IV, así como la del Pontífice Bonifacio VIII sobre Felipe el Hermoso.

IV. EL RENACIMIENTO

El creciente nacionalismo y el movimiento de rebeldía denominado Renacimiento trajeron consigo un repudio a la autoridad de la Iglesia, que se vió duramente atacada por sus antiguos súbditos. Tal reacción produjo grandes adelantos científicos, artísticos e intelectuales que se manifestaron con gran celeridad. En el campo de las artes se dejó por siempre la tendencia esclavizadora que sujetaba a la pintura, a la escultura, a la música a la literatura etc., a tratar únicamente temas que la Iglesia permitía. En esta época se inicia en el mundo del arte la gran corriente cuyos efectos aún perduran hasta nuestros días. Surgen también en esta época los grandes pensadores que sentaron las bases del Derecho Internacional Gentilli, Grocio, Zouch y varios mas iluminaron con sus obras la aparición de la nueva disciplina. También, los juristas y teólogos españoles Vittoria, Vázquez de Menchaca, Francisco Suárez, Gabriel Vázquez, Báñez etc., dieron al mundo una nueva orientación a la luz de su gran obra científica.

Es precisamente en el Siglo XV cuando se empieza a gestar el Derecho Internacional sobre bases reales y científicas, concomitantemente a la formación de los grandes Estados Europeos. Dicha formación la consideramos en su

aspecto moderno, es decir, cuando las grandes potencias como España, Francia, -- Portugal, Inglaterra, etc., surgen ya como entidades autónomas que se encontraban en relaciones de igualdad con los demás países miembros de la comunidad internacional.

El Movimiento anti-religioso tuvo gran manifestación en la Reforma, la cual dió gran auge a los sentimientos de independencia que tenían ya un gran desarrollo, originado principalmente por la intervención eclesiástica en problemas de carácter nacional. La unidad espiritual, antiguo factor de unidad de las naciones europeas, se perdió en la gran crisis del Renacimiento.

Juan Bodino, (1530-1591) contribuyó en gran forma a la separación de la Iglesia y el Estado al introducir el término "soberanía" en el firmamento jurídico. Mediante su definición del nuevo vocablo sentó las bases del Absolutismo de Estado, al establecer que la soberanía era el poder absoluto y perpetuo de una república.

La pérdida de la unidad espiritual, y por consiguiente de la autoridad del Papa, además de la introducción del nuevo concepto de soberanía, no podían conducir sino al absolutismo del Estado, que caracteriza al momento histórico a que nos estamos refiriendo. A partir de esta época, marcada desde el Renacimiento hasta la Revolución Francesa, el Estado usó siempre ese poder "absoluto y perpetuo".

En sus orígenes, el absolutismo de Estado cayó en un estado de caos y anarquía originado por la aparición del concepto "soberanía", que identificaba a lo que se consideraba como el atributo indispensable de una nación con el carácter de Estado. Debido a esta causa, se produjo una realidad para la que no estaban preparados los Estados del siglo XVII; situación que dió origen a la Gue-

rra de los Treinta Años, que culminó con la Paz de Westfalia de 1648 entre los Estados soberanos e independientes.

V. LA PAZ DE WESTFALIA

La Guerra de los Treinta Años, con los Tratados de Westfalia celebrados en Osnabrück y Munster, determinó el principio de la moderna Organización Internacional. Las negociaciones celebradas en dichos lugares iniciaron las primeras grandes conferencias que a partir de 1648 tuvieron la misión de fijar periódicamente la ley de la comunidad internacional y sus relaciones políticas.

Merced al uso constante del término soberanía, la comunidad internacional se compuso de miembros iguales e independientes de cualquier otro poder superior. En materia política y religiosa se estableció el principio de la "soberanía territorial". El antiguo sistema de la doble competencia espiritual y material se concentró en cada uno de los Estados soberanos, que ejercían la autoridad suprema en ambos órdenes. Se logró el "equilibrio del poder", al considerarse que en lo futuro se podría evitar la preeminencia de alguno de los miembros de la comunidad internacional. Los Estados signatarios de la Paz de Westfalia se obligaron a mantener las disposiciones contenidas en dichos Tratados contra cualquier posible transgresor.

La unión de los países signatarios de la Paz de Westfalia fue determinada, como ya quedó dicho, por la Guerra de los Treinta Años. A raíz de ese conflicto, el mundo experimentó la necesidad de contar con la manera de suprimir los ataques entre los Estados que formaban parte de la Comunidad Internacional. Adelantándonos a lo que estudiaremos en páginas posteriores, afirmaremos que el anhelo pacifista de la Humanidad se ha presentado siempre de una manera mas intensa al cesar un conflicto internacional. Tal proceder se presenta como una

reacción a la situación de caos y mortandad provocada por la guerra. La afirmación que sostenemos en el sentido de que la Paz de Westfalia determinó el principio de la Organización Internacional, se justifica si observamos que la unión de los Estados Europeos surgió junto con un nuevo factor de unidad internacional: la necesidad de preservar la paz en las relaciones de los Estados signatarios de los Tratados de Osnabrück y Müster y su cooperación para defenderlo estatuido en ellos.

Los antiguos factores de unidad, que anteriormente se habían presentado en un ámbito nacional, o a lo más, regional, se vieron substituidos por uno nuevo que ampliaba todos los anteriores, dado que se presentó en el ámbito continental, y mas importante aún, entre entidades con ya todas las características fundamentales del Estado Moderno.

Desafortunadamente, "el equeilibrio del poder establecido por la paz de Westfalia demostró muy pronto su falta de estabilidad. Sus mismos principios determinaban una falta de unidad dentro del grupo de Estados signatarios. No se había establecido ninguna organización que tuviera la autoridad suficiente para hacer efectivos los deseos comunes expresados en ambos tratados, ni reemplazado con una autoridad central el viejo orden regido por el emperador y por el Papa. Se habían esbozado teorías de soberanía para justificar la unificación del Estado bajo una sola autoridad, pero el proceso de unificación se detuvo en el Estado Nacional. El mismo principio que se utilizó para convertir al monarca en una autoridad suprema dentro de sus límites territoriales, se empleó para ponerlo fuera del alcance de cualquier posibilidad de control proveniente de otro poder exterior. La fe depositada en los tratados representó un elemento de cohesión en las relaciones de los Estados. Pero ¿qué fuerza podía tener esa fe, cuando no existía un senti-

do de obligación moral hacia la comunidad, considerada en su conjunto, y cuando cada Estado, por la simple definición de su soberanía, se consideraba el árbitro definitivo de sus derechos y deberes?" (5).

VI. LA REVOLUCION FRANCESA Y SU INFLUENCIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL.

Al surgir con la Revolución Francesa el moderno Estado de Derecho, se despertó una gran corriente de liberalismo que representó una gran amenaza para el Absolutismo. Las tres garantías preconizadas en los postulados de la Revolución Francesa: Libertad, Igualdad y Fraternidad, entrañaban un serio peligro - que podía dar fin a todo el sistema absolutista europeo. En efecto, al considerarse que todos los hombres eran iguales ante Dios y ante la Ley, la detentación del poder por parte de una casta privilegiada perdía toda justificación. Grandes y muy variados fueron los efectos de la Revolución Francesa. Dentro del campo del Derecho Internacional, la declaración de la Asamblea Nacional en el sentido de que Francia renunciaba a las guerras de conquista y no atentaría jamás contra la libertad de ningún pueblo, fué precursora de otras varias declaraciones que pusieron en estado de alarma al sistema absolutista de Europa.

En 1792, la Convención Nacional ofreció la ayuda de Francia a los pueblos que quisieran recuperar su libertad. Mas tarde se anunció que Francia trataría como enemigos a los países que, violando los principios de libertad e igualdad, guardaran consideraciones para los miembros de la casta privilegiada, que por siglos había sojuzgado al pueblo. Dichas declaraciones, seguidas del encarcelamiento del monarca francés, determinaron que en 1792 Francia declarara la guerra a Austria, nación que quiso intervenir en favor del depuesto Luis XVI al considerar-

(5). FÉNWICK, OP. CIT. PAG. 15.

en serio peligro las tradiciones políticas de Europa. Posteriormente, a raíz del enjuiciamiento del rey y su ejecución, Inglaterra, Holanda y España declararon la guerra a la nación francesa. Pero triunfante la Revolución, Napoleón tornó la guerra defensiva en ofensiva llevando sus ejércitos a suelo enemigo. Debido a sus grandes campañas militares, fué posible que Napoleón se erigiera Emperador de Francia. Con tal importante nombramiento, quiso revivir el antiguo anhelo de unir a Europa bajo la forma de una comunidad internacional. A tales intenciones se opuso Inglaterra, país abanderado del sistema del equilibrio del poder; que intuyó que si el anhelo de Napoleón se lograba, ya no iba a haber varias potencias europeas que se equilibraran, sino que Francia iba ser la principal potencia europea. Por ello, la Paz de Amiens celebrada en 1802 quedó rota, y el Primer Ministro inglés, William Pitt, empezó a trabajar para que otros países lucharan contra Napoleón. Resultado de sus gestiones fué la coalición formada por Inglaterra, Austria y Rusia, a la que se enfrentó Napoleón con la ayuda de España. La flota Franco española fué abatida por Nelson en la batalla de Trafalgar. A su vez, Napoleón venció a los austriacos y a los rusos en Austerlitz. El Primer Ministro de Inglaterra enfrentó a Francia otra vez a nuevos aliados de Inglaterra; aliados que tenían el común interés de terminar con el dominio imperial francés. Sin embargo el entonces invencible Napoleón les derrotó de nueva cuenta.

Inglaterra sufrió además otro rudo golpe. Su antiguo aliado, el zar de Rusia Alejandro I, celebró con Napoleón un acuerdo por medio del cual Francia y Rusia se repartían el dominio europeo. Sin embargo, Inglaterra no estaba vencida. Resguardada por su poderosa flota de guerra, hizo fracasar un bloqueo continental decretado por Napoleón. Portugal, antiguo aliado de Francia, no respetó el bloqueo. Napoleón, so pretexto de invadir a la nación rebelde a sus

órdenes, ocupó España e impuso como rey a su hermano José. Posteriormente a su pugna con el pueblo español y a su conflicto con el Papa Pío VII, Napoleón emprendió una campaña contra su antigua aliada, Rusia, quien también rompió el bloqueo contra Inglaterra, lo cual fué el final de Napoleón, quien vencido por el inclemente invierno ruso, regresó derrotado a Francia. Ya en completa derrota, Napoleón devolvió al Papa Pío VII sus territorios y su libertad; lo mismo que a Fernando VII de España.

Después de su abdicación, Napoleón fue confinado a la isla de Elba, merced a la intervención del Zar ruso. De ahí escapó para intentar un nuevo golpe de Estado contra el gobierno antirrevolucionario de Luis XVIII. Esta vez la fortuna le fué adversa al genial militar, siendo derrotado en Waterloo por tropas a las órdenes del inglés Wellington y del prusiano Blücher.

De nuevo cuenta Napoleón fué desterrado; siendo esta vez su confinamiento la isla de Santa Elena, lugar donde murió el 5 de mayo de 1821. Mientras Napoleón vivía en el destierro, la monarquía borbonica de Luis XVIII quedaba restaurada en Francia.

VII. EL CONGRESO DE VIENA Y LA ESTRUCTURACION DE DERECHO INTERNACIONAL.

Al Imperio Napoleónico consideramos de gran importancia señalar lo 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 anteriores 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 liberales fueron difundidas por todos los estados europeos al paso de los ejércitos de Napoleón; el absolutismo trató de reestablecer el sistema del equi

librio 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 concurrieron a él, fueron Austria, Prusia, Rusia e 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 unieron para formar la Santa Alianza, cuyo propósito era aplicar los principios cristianos a la administración de sus asuntos internos. Mas 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 Quíntuple Alianza o Pentarquía.

En el año de 1818 se celebró el Congreso de Aix-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 Tropeau Austria, Prusia y Rusia, ya que -

Inglaterra y Francia se habían separado de la Quíntuple Alianza. Reducida otra vez a Triple Alianza, sus integrantes se dieron así 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 obligaron a-si-mismos, para los casos en que un peligro inmediato 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 Gran Alianza". (6).

Sepúlveda (7) afirma que como resultado del Congreso de Viena, Europa no tuvo ningún conflicto importante hasta 1870. El maestro parece olvidar la intervención de la Santa Alianza en España e Italia. En el primer caso, al volver a España Fernando VII tuvo que enfrentarse a quienes querían poner en vigor nuevamente la Constitución de Cádiz de 1812. El coronel Riego encabezó la rebelión, que originó el establecimiento en España de una monarquía constitucional, - misma que imperó de 1820 a 1823. La Santa Alianza envió una fuerza a España - que terminó con el gobierno liberal revolucionario y repuso en el trono a Fernando VII, quien gobernó como monarca absoluto hasta su muerte.

En Italia, la acción enérgica del Príncipe Clemente de Metternich ministro del Emperador de Austria y cerebro de la Santa Alianza, impidió la unificación de Italia; país en el que los masones pretendían despojar al Papa de sus

(6). FENWICK. OP. CIT. PAG. 19

(7). CESAR SEPULVEDA. DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO 1a. ED. EDIT. PORRUA MEXICO 1960. PAG. 7.

Estados y arrojar a los austriacos de las posesiones que estos mantenían en el norte del país.

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 acendrado regionalismo, que impide encontrar siquiera un vestigio sobre el que pudiera encontrarse un antecedente, aunque fuera remoto, de la Organización Internacional. A lo sumo, podría hablarse de una unión continental, mas aún ésta aseveración no se justifica si observamos que Turquía, aunque país europeo, no formó parte de la Alianza sino hasta 1856.

VIII. LA DOCTRINA MONROE

Siendo el principal objetivo de la Santa Alianza la preservación de los principios absolutistas, ofreció ayuda a España para emprender una guerra de reconquista contra las colonias en América que acababan de proclamar su independencia. Tal ofrecimiento motivó que en 1823 el Presidente norteamericano Monroe reaccionara en contra de un nuevo infiltramiento europeo en el continente americano.

En la Declaración que lleva su nombre, el Presidente de los Estados Unidos ubicó a América en un ámbito distinto, dentro del cual, y a partir de entonces, deberían aplicarse otros principios de Derecho Internacional; completamente distintos a los que pretendía aplicar la Santa Alianza. La Doctrina Monroe establecía en primer término, que los países del continente americano ya no estaban expuestos a ser considerados como colonias de las Potencias Europeas. Así mismo, declaraba que cualquier tentativa de la Santa Alianza para extender sus sistema al hemisferio occidental, sería considerada por los Estados Unidos como una amenaza para su paz y seguridad. Mas adelante, negaba cualquier intención de

los Estados Unidos de interferir con las colonias o dependencias europeas aún existentes; si bien agregaba que cualquier intervención destinada a oprimir o controlar en cualquier forma a los nuevos gobiernos, que habían declarado y mantenido una independencia ya reconocida por los Estados Unidos, sería considerada por este -- país como manifestación de una disposición poco amistosa.

La Doctrina Monroe facilitó a los Estados Unidos una interven- ción en toda América, sin el peligro que suponía enfrascarse en una contienda - con los países Europeos. De tal manera, pudo impunemente extender su territorio. A la compra de territorios a Francia y España (Luisiana y Florida), siguió la ane- xión forzosa de los territorios mexicanos de Alta California, Santa Fe, Nuevo Mé- xico y Texas. Posteriormente compró Alaska a Rusia, ocupó las islas Hawai, y en 1898 despojó a España de Cuba, Puerto Rico, Guam y Filipinas. Aunque a Cuba se le concedió una independencia relativa, las demás posesiones españolas quedaron como posesiones norteamericanas. Finalmente, los Estados Unidos propiciaron la in- dependencia panameña de Colombia, después de lo cual la nación de Panamá ce- dió en arriendo a los Estados Unidos la Zona de Canal, de gran importancia eco- nómica para la comunicación de los océanos; y de vital interés estratégico para - los mismos Estados Unidos.

Así la situación, encontramos que en el siglo pasado América se encontraba bajo el poder absoluto de los Estados Unidos, y Europa formando una - unión de tipo continental. Existían pues, dos comunidades internacionales distintas - entre sí. Europa representaba el antiguo sistema del absolutismo, mientras que en - América las naciones se gobernaban de acuerdo a principios liberales, si bien es- tas últimas estaban, como ya quedó dicho, bajo la influencia norteamericana.

IX. LAS CONFERENCIAS DE LA HAYA.

La situación caótica internacional durante el Siglo XIX originó una corriente tendiente a lograr la organización de la dispersa comunidad internacional; cuya inestable estructura política tornaba la guerra casi inevitable. En 1899 se reunió en la Haya, a instancias del Zar Nicolás II de Rusia, la primera de las dos Conferencias de Paz.

Es en esta ocasión cuando se presenta el primer esfuerzo sensato de las naciones para lograr una paz duradera. La institución del Arbitraje Internacional tuvo su origen en esta reunión, al buscarse la solución pacífica de las disputas internacionales. Se distingue entre las controversias jurídicas y las políticas. Estas últimas no eran susceptibles de arreglo por medios jurídicos, si bien las primeras podían resolverse por medio de procedimientos de Derecho.

No obstante que el arbitraje no funcionó como se había esperado, ya que las naciones excluían de tal procedimiento numerosas cuestiones, la Primera Conferencia de la Haya aportó un gran adelanto al Derecho Internacional Público, al demostrar la posibilidad de crear leyes por consentimiento común. Si bien es cierto que no existía la nota de compulsividad a la aceptación de la nueva institución del Arbitraje, el primer paso hacia la formación de un nuevo Derecho Internacional Público había sido dado.

La segunda Conferencia de Paz, que se celebró también en La Haya en 1907, no difirió en gran cosa de su antecesora. Mas bien se dedicó a la regulación de la conducta que debería seguirse en la guerra siguiente, que ya se juzgaba inevitable. De las trece resoluciones adoptadas por esta Convención, once estaban orientadas a tal provisión (8). Sin embargo, otra nota caracterizadora (8). FENWICK. OP. CIT. PAG. 23.

del actual sistema de Derecho Internacional Público se presenta en tal ocasión. Tal es la pretensión de universalidad, manifestada por la presencia de delegaciones de los países latinoamericanos, quienes por primera vez participaban en una reunión de tipo internacional fuera de su continente. Altamente significativos, los progresos - logrados por las dos Conferencias de La Haya, representan por sí solos una gran - evolución en el concepto de Derecho Internacional Público, que ya no se limita- ba a determinado número de países con factores de interés común que les aisla- ban del resto de la comunidad internacional. Los factores de unificación, que se- presentaban en un ámbito reducido, se vieron súbitamente ampliados por la necesi- dad, que se pretendía era universal, de lograr una paz duradera. Si bien es cierto que las Conferencias de La Haya no revistieron el carácter de universales, (en la - segunda de ellas solo hubo 44 países representados), debe decirse en su apoyo que por lo menos trataron de ampliar la participación en problemas de tipo internacio- nal. La participación a que nos referimos es una fuente directa del actual Derecho Internacional, creadora de normas a que se sometieron los Estados participantes.

X. LA SOCIEDAD DE NACIONES.

Las bases aportadas por las Conferencias de La Haya fructificaron en el Pacto de la Sociedad de Naciones, la cual era una asociación internacional nunca antes presentada. Como ya quedó demostrado en el curso del presente capítu- lo, no podemos considerar que con anterioridad a la Sociedad de Naciones haya - existido forma alguna de organización de la comunidad internacional. Las formas de asociación internacional se reducían a alianzas y uniones celebradas entre raíses que tenían un factor de unidad común. Dicho factor era de tipo variado, pudiendo ma- nifestarse en identidad de raza, de cultura, de religión, de vecindad geográfica - etc. Debido al reducido ámbito en el que se presentaban tales factores de unifica-

ción, la asociación internacional era también limitada por tal tipo de factores. La forma de organización mas amplia que podía presentarse era de tipo continental. No puede pues hablarse de la existencia de una Organización Internacional anteriormente al presente siglo, ya que la comunidad internacional de antaño regia su forma de asociación basándose en la satisfacción de intereses que no importaban sino a los Estados que formaban una alianza. La guerra entre determinado número de Estados no afectaba sino a quienes intervenían en ella.

El progreso que en todos los órdenes se presentó en el Siglo XX, aumentó la interdependencia internacional, trasladando el concepto de la guerra a un plano universal. Con la Primera Guerra Mundial, los antiguos factores determinantes de la unión internacional se vieron también substituídos por un fin de carácter universal que caracteriza al moderno Derecho Internacional; el anhelo común de lograr la paz mundial.

La Sociedad de Naciones surgió como una lógica tendencia pacifista posterior a la Primera Guerra Mundial. Los estragos de la guerra despertaron tal sentimiento en un mundo que se mostraba aterrado de su propia realidad. Las nuevas armas y tácticas de guerra, tan sanguinarias como modernas determinaron que se creara la nueva forma de asociación internacional, consignada en el Tratado de Versalles de 1919, a iniciativa del presidente norteamericano Wilson.

El primer gran paso de la Sociedad de Naciones se manifestó en la abolición del sistema del equilibrio del poder, principio que había sido la base de las relaciones internacionales. A cambio de ello, el Pacto de la Sociedad de Naciones introdujo en el campo del Derecho Internacional el concepto de "seguridad colectiva", estableciendo que todos los signatarios del Pacto tenían una responsabilidad, también colectiva, en la conservación de la paz mundial.

La Sociedad de Naciones estableció un órgano que, en cierta forma, tenía el poder de imponer coactivamente a los Estados miembros las decisiones por él adoptadas, en beneficio del logro de la paz mundial. Se instituyó también el Arbitraje, como un medio pacífico de arreglo de conflictos de tipo jurídico, y se creó también la Corte Permanente de Justicia Internacional, organismo primero en su tipo, sin antecedente alguno en la primitiva comunidad internacional.

La Sociedad de Naciones constituía una persona moral, distinta a las de sus miembros, a quienes se trató de garantizar el respeto a su integridad territorial, y así nació el respeto a la soberanía dentro de las agrupaciones y organizaciones internacionales.

La Sociedad tenía el tipo de una confederación de Estados, (9) forma de organización manifestada en la libertad de sus miembros para retirarse de ella.

No obstante que adoleciera de tan fundamental error, no hay -- que ser demasiado severos en la crítica a la actuación de la Sociedad de Naciones, toda vez que es la primera y real Organización Internacional, y que constituye el antecedente inmediato de la Organización de las Naciones Unidas. Para ser el primer intento hacia la unificación internacional con pretensión de universalidad, consideramos que la actuación de la Sociedad de Naciones fué un éxito, en cuanto fomentó la idea de "Organización" y la cooperación Internacional.

1. Miembros

En el sistema del Pacto de la Sociedad de Naciones, existían -- varias clases de Miembros, aunque todos tenían, en principio, iguales categorías y derechos. Se distinguía entre miembros originarios, que eran las naciones firmantes (9). CESAR SEPULVEDA. OP. CIT. PAG. 225.

del Pacto y cuyos nombres figuraban en el anexo; los Estados que habían sido -
invitados a formar parte de la Sociedad, y los Estados, Dominios y Colonias, que
gobernándose libremente fueran aceptados como miembros de la Sociedad por las dos
terceras partes de la Asamblea. (Artículo 1, párrafos 1 y 2).

A la primera de las categorías citadas pertenecieron: los Estados
Unidos, (que nunca fueron miembros de la Sociedad), Bélgica, Bolivia, Brasil, In-
glaterra, Canadá, Australia, Africa del Sur, Nueva Zelandia, India, China, Cu-
ba, Ecuador, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Hedjaz, Honduras, Italia, Japón
Liberia, Nicaragua, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Rumanía, el Estado Servicio
Croata-Esloveno, Siam, Checoslovaquia y Uruguay. Los Estados invitados a adherir-
se al Pacto fueron: Argentina, Chile, Colombia, Dinamarca, Noruega, Holanda, -
Paraguay, Persia, Salvador, España, Suecia, Suiza y Venezuela. (10)

Como Miembros de la Sociedad de Naciones figuraron también -
los dominios de Canadá, Australia, la Unión de Africa del Sur, Nueva Zelandia -
y la India. Esta última ingresó aún cuando en 1920 no era un dominio, pues en
1920 estaba todavía sujeta al gobierno de Londres (11).

2. Organos.

Los órganos de la Sociedad de Naciones eran la Asamblea, el -
Consejo de la Sociedad y el Secretariado.

a). La Asamblea.

Este órgano estaba formado por la totalidad de los Miembros de
la Sociedad, quienes tenían voto idéntico. Se reunía una vez por año, y dentro-

(10). DANIEL ANTOKOLETZ. TRATADO DE DERECHO INTERNACIONAL PUB. 4a.
ED. EDITORIAL "LA FACULTAD" BUENOS AIRES, 1944, TOMO II. PAG. 68.

(11). JOSEF L. KUNZ. DEL DERECHO INTERNACIONAL CLASICO AL DERECHO
INTERNACIONAL NUEVO: IMPRENTA UNIVERSITARIA, MEXICO 1953. PAG. 36

de sus funciones caía cualquier asunto que pudiera afectar la paz del mundo. Teóricamente, era el órgano supremo de la Sociedad, y del cual se esperaba que fuera el que diera vida y actuación a los propósitos perseguidos por la Sociedad. Como consecuencia de la no especificación de las facultades concretas de la Asamblea, ésta se vió sometida al Consejo de la Sociedad, ya que ambos órganos tenían facultades concurrentes (Artículos 3/2 y 4/4 del Pacto). La sumisión de la Asamblea al Consejo se vió favorecida por el hecho de que este último era de composición mas reducida que la Asamblea, y consecuentemente podía reunirse mas fácilmente en caso de emergencia.

Las decisiones de la Asamblea, según el Artículo 5/1 del Pacto, serían tomadas, por regla general, por el voto unánime de los Miembros representados en la reunión respectiva.

b). El Consejo de la Sociedad.

Aunque el principio de igualdad de los Estados miembros de la Sociedad era uno de las bases del Pacto, no fué aplicado sino a medias. Si bien es cierto que en la Asamblea los miembros tenían igual derecho de voto, en el Consejo de la Sociedad se estableció la desigualdad de los miembros de la Liga como el principio integrante de la composición del Consejo. Este órgano estaba formado por representantes de las Grandes Potencias, que tenían un puesto permanente en él; y miembros permanentes del Consejo fueron cinco originalmente, pero debido a que los Estados Unidos no quisieron formar parte de la Sociedad, quedaron reducidos a cuatro: Inglaterra, Francia, Italia y Japón.

La tarea fundamental de la Sociedad era el mantenimiento de la paz. Para tal fin, se consideraba que era necesaria la reducción de los armamentos al mínimo compatible con la seguridad nacional de sus miembros. El Consejo sería

el órgano encargado de elaborar los planes de tal reducción (Artículo 8 del Pacto). Según el Artículo 10 del Pacto, los miembros de la Sociedad se comprometían a respetar y mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la estabilidad política de todos los miembros de la Sociedad. En cualquier caso de agresión, amenaza o peligro de agresión, sería el Consejo de la Sociedad quien determinara los medios necesarios para el cumplimiento de tal obligación.

De tal manera, podemos decir que el Consejo de la Sociedad — era el órgano sobre el cual descansaba el sistema de seguridad colectiva implantado por el Pacto de la Sociedad de Naciones.

Aunque se ha criticado mucho el sistema discriminatorio en la composición del Consejo de la Sociedad, por medio del cual las Grandes Potencias se encontraban representadas permanentemente en el órgano mas poderoso, justo es decir que tal sistema es un gran adelanto en la idea de la organización sobre bases jurídicas de la comunidad internacional. En efecto, podemos observar que con anterioridad a la Sociedad de Naciones los Estados poderosos disfrutaban de una situación de privilegio que les permitía obrar a su libre arbitrio. El gran avance de la Sociedad de Naciones lo constituye, en primer lugar, fundamentar legalmente la indiscutible situación de privilegio de las Grandes Potencias. Ante una innegable situación de hecho que permanecía al margen de todo orden jurídico, el Pacto de la Sociedad de Naciones procuró fundamentar jurídicamente la primacía de los Estados poderosos. En segundo lugar, y como consecuencia del reconocimiento de los miembros de la Sociedad del poderío de determinado número de Estados, éstos se encontraban sometidos voluntariamente a un grupo de normas jurídicas, que les imponían como fundamental obligación el mantenimiento de la paz mundial. Puede decirse que tal obligación era aún mas imperiosa a las Grandes Potencias, las cua

les, debido a su membrecía permanente en el Consejo, tenían confiada la misión de velar por la aplicación de los propósitos señalados en el Pacto. De tal manera, la situación de privilegio de los Estados fuertes no se basó ya en la fuerza, sino que fué lograda mediante el consentimiento de los miembros de la Organización Internacional.

c) El Secretariado.

Este se integraba por el Secretario General, y los secretarios y personal que fueran necesarios. El Secretario General era nombrado por el Consejo con aprobación de la mayoría de la Asamblea.

3. La Actuación de la Sociedad de Naciones.

A. Cooperación Internacional.

El balance de la actuación de la Sociedad es, a nuestra manera de ver, bastante favorable en ciertos aspectos. Bajo sus auspicios, se crearon: el Tribunal Permanente de Justicia Internacional y la Organización Internacional del Trabajo. Así mismo, se celebraron gran cantidad de Tratados y Conferencias: El Tratado Internacional sobre la Esclavitud de 1926, la Conferencia celebrada en 1923 en Ginebra contra las Publicaciones Obscenas, las Conferencias de Ginebra de 1930 y 1931; sobre la unificación de la letra de cambio y el cheque, que son solamente unos ejemplos que ilustran claramente los triunfos de la Sociedad en el campo de la Cooperación Internacional.

B). Prevención de la guerra.

Como ya se dijo, el fin mas importante de la Sociedad fué la prevención de la guerra y el mantenimiento de la paz. Para ello, se consideraba que el único medio a seguir era el desarme, según lo señalaba el Artículo 8 del Pacto. El respecto, creemos que la Sociedad pecó de optimista al suponer que el

nuevo sistema de la seguridad colectiva podría ser suficiente para lograr detener la carrera armamentista de las Grandes Potencias.

Al sistema que quería ser implantado por la Sociedad de Naciones le faltó la fuerza necesaria para dar seguridad a los fines perseguidos y lograr que sus miembros abandonaran el ejercicio del sistema de autodefensa. Las grandes naciones, que debido a su poderosa industria pesada estaban en condiciones de fabricar armamentos, no iban a renunciar tan fácilmente a sus propios sistemas de defensa, para confiar en un nuevo sistema que forzosamente tendría que debilitar su poderío militar. Prueba de ello lo constituye la afirmación de Fenwick (10) quien sostiene que en la Conferencia de Washington de 1921-1922, donde se trató el tema de la reducción mutua en los armamentos, apenas se logró llegar a un acuerdo en lo relativo a algunos tipos de embarcaciones, pero los armamentos continuaron siendo considerados como elementos de autodefensa individual y no como elementos de autodefensa general colectiva.

a) El Desarme.

Continúa el autor citado (11) sosteniendo que "El fracaso del sistema de defensa colectiva, impuesto por la Liga, se debió, especialmente a su incapacidad para afianzar la confianza mutua necesaria que hubiera podido inducir a sus miembros a abandonar su viejo derecho de autodefensa individual, con todas las implicaciones que les son propias. La limitación de la carrera armamentista, que era una condición esencial de confianza mutua, no se desarrolló de acuerdo con los planes originales de la Liga; y resultó evidente que las naciones mas poderosas preferían, por el momento, apoyarse en sus propios recursos antes que confiar en-

(10). OP. CIT. PAG. 265.

(11). OP. CIT. PAG. 281.

la Liga, que debía arbitrar tantos recursos antes de dar efectividad a sus sanciones. Las tentativas para dar mayor rigidez al sistema, fracasaron porque los Estados no llegaron a comprender que su propia defensa nacional dependía íntimamente, del mantenimiento del Derecho y del orden internacionales. Al cabo, el sistema de seguridad fracasó porque a los países observantes de la Ley, les faltó la unidad de propósitos necesaria para organizar su defensa colectiva, y para anticiparse al ataque, antes de que los agresores se fortalecieran lo suficiente como para impedir el cumplimiento de sus planes".

La poca aplicación que se dió a los planes de desarme seguidos por la Sociedad la encontramos manifestada claramente en el caso de Alemania. - Contraviniendo las disposiciones del Tratado de Versalles, desarrolló una gran industria bélica, al grado de que para 1931 ya había recuperado su poderío militar anterior a la Primera Guerra Mundial; y mas aún, lo había superado alarmantemente. Es posible que si se hubiera seguido la disposición contenida en el Artículo 8 del Pacto, la Segunda Guerra Mundial se hubiera al menos retrasado un poco, sin perjuicio de que las otras Grandes Potencias también habrían acrecentado considerablemente sus armamentos.

La prevención de la guerra era un fin concomitante al de la preservación de la paz mundial. Para lograrlo, el Pacto, creyendo que la guerra no podría ser abolida jamás, trató únicamente de restringirla, señalando medios pacíficos para la solución de los problemas internacionales. Tales medios se encontraban consignados en los Artículos 12, 13 y 15 del Pacto.

b) Medios Pacíficos de Arreglo.

En el Artículo 12, se señala que los Miembros de la Sociedad, al surgir entre ellos cualquier desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura, lo deben -

la Liga, que debía arbitrar tantos recursos antes de dar efectividad a sus sanciones. Las tentativas para dar mayor rigidez al sistema, fracasaron porque los Estados no llegaron a comprender que su-propia defensa nacional dependía íntimamente, del mantenimiento del Derecho y del orden internacionales. Al cabo, el sistema - de seguridad fracasó porque a los países observantes de la Ley, les faltó la unidad de propósitos necesaria para organizar su defensa colectiva, y para anticiparse al-ataque, antes de que los agresores se fortalecieran lo suficiente como para impedir el cumplimiento de sus planes".

La poca aplicación que se dió a los planes de desarme seguidos por la Sociedad la encontramos manifestada claramente en el caso de Alemania. - Contraviniendo las disposiciones del Tratado de Versalles, desarrolló una gran indus- tria bélica, al grado de que para 1931 ya había recuperado su poderío militar an- terior a la Primera Guerra Mundial; y mas aún, lo había superado alarmantemente. Es posible que si se hubiera seguido la disposición contenida en el Artículo 8 del Pacto, la Segunda Guerra Mundial se hubiera al menos retrasado un poco, sin per- juicio de que las otras Grandes Potencias también habrían acrecentado considerable- mente sus armamentos.

La prevención de la guerra era un fin concomitante al de la - preservación de la paz mundial. Para lograrlo, el Pacto, creyendo que la guerra no podría ser abolida jamás, trató únicamente de restringirla, señalando medios pacifi- cos para la solución de los problemas internacionales. Tales medios se encontraban consignados en los Artículos 12, 13 y 15 del Pacto.

b) Medios Pacíficos de Arreglo.

En el Artículo 12, se señala que los Miembros de la Sociedad, al surgir entre ellos cualquier desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura, lo deben -

someter al procedimiento de Arbitraje, arreglo judicial o al examen del Consejo, -
sin poder recurrir a la guerra hasta transcurrido un término de tres meses posterior-
a la sentencia de los arbitros, de la decisión judicial o del dictamen del Consejo
(Cold Time).

Así pues, se necesitan ciertos requisitos para poder proceder a la guerra, deniéndose someter el conflicto a Arbitraje, a la Corte Permanente de Jus
ticia Internacional o al Consejo; y no se puede recurrir a la guerra sino hasta des
pués de tres meses transcurridos con posterioridad a la declaración al respecto. En
caso de que el asunto hubiere sido sometido al Consejo y el reporte de éste apro
bado unánimemente por sus miembros, los miembros de la Sociedad no podían recurrir
a la guerra en contra de la parte que aceptara las conclusiones del dictamen. --
(Artículo 15/6). Si el Consejo no emitía tal dictamen contando con la unanimidad
de sus miembros, los Miembros de la Sociedad se reservaban "el derecho de proce
der como lo tengan por conveniente para el mantenimiento del derecho y de la -
justicia" (Artículo 15/7).

El único tipo de guerra que prohibía el Pacto era el señalado -
en su Artículo 10, en el cual se establecía para los miembros de la Sociedad la -
obligación de respetar y mantener contra toda agresión exterior la integridad terri-
torial y la independencia política de los Miembros de la Liga. En caso de agre-
sión, de amenaza o peligro de agresión, el Consejo determinaría los medios nece-
sarios para asegurar el cumplimiento de la obligación contraída por los Miembros de
la Sociedad.

c). La seguridad colectiva en la Sociedad de Naciones.

Las sanciones contra el Estado que recurriera a la guerra en con
tra de lo establecido en los Artículos 12, 13 o 15 del Pacto se encontraban pres-

critas en el Artículo 16. Tales sanciones eran de distinta índole, pudiendo ser - económicas o militares y de expulsión de miembros. "Nótese que las sanciones del Pacto son sanciones jurídicas, en el sentido mas estricto de la palabra. Pero el - sistema de las sanciones es completamente descentralizado. Cada uno de los miem- bros debe decidir, por sí solo, si otro miembro ha violado tal o cual artículo. - Las sanciones económicas son obligatorias y son rígidas, totales; las sanciones mili- tares no son obligatorias. Pero aún la obligatoriedad de las sanciones económicas - depende de la decisión de cada miembro sobre si hay violación del Pacto. El -- Consejo, en todos los casos, no puede hacer mas que recomendaciones, y aún es- tas necesitan la unanimidad del voto". (12).

Si, como ya explicamos anteriormente, el Pacto de la Sociedad de Naciones introdujo el nuevo sistema de seguridad colectiva; tal inclusión lo fué únicamente en el terreno teórico. Hemos visto ya que cada miembro de la Sociedad podía determinar libremente si existía o no una violación a los preceptos del Pacto, a efectos de plantear una eventual aplicación de las sanciones señaladas en el Artículo 16. Asi pues, en el campo de la práctica no existía el sistema de seguridad colectiva.

Las decisiones del Consejo, respecto de las sanciones a aplicarse de manera colectiva contra el Estado infractor del Pacto, eran simples recomenda- ciones, sin ninguna fuerza obligatoria, por lo que cualquier Estado podía abstener se de cumplirlas. En realidad, el Consejo debía haber tenido la facultad de deter- minar en que caso se debían aplicar las sanciones a algún miembro de la Socie- dad, e imponer a los demás miembros la obligación de emprenderlas.

(12). KUNZ.OP. CIT. PAG. 51.

A pesar de los múltiples defectos del Pacto, no podemos menos que repetir que la Sociedad de Naciones significó una gran aportación en el desarrollo de la idea de una Organización Internacional. La actual Organización, a la que dedicaremos un capítulo posterior, es un paso más avanzado respecto de la Sociedad de Naciones; sin embargo, no puede afirmarse que la Organización de las Naciones Unidas satisfaga completamente las necesidades actuales, por lo que deberá ser substituída por otro tipo más avanzado de Organización que pretenderá superarla.

Termina aquí el presente capítulo, en el que brevemente hemos reseñado la historia de la Organización Internacional; tema que consideramos necesario previo al estudio de la Acción Colectiva, ya que estimamos que ésta solo puede existir en una Organización Internacional con pretensión de validez universal.

Tal forma, como afirmamos anteriormente, no aparece sino hasta la creación de la Sociedad de Naciones, ya que en el pasado la forma más avanzada que surgió fué la de una asociación internacional, la cual se caracterizó por la existencia de factores de unificación que le dieron carácter regionalista, y por ello exclusiva de un conjunto de Estados que eran comunes entre sí geográfica, política, religiosa, cultural y étnicamente.

Dichos factores de unidad fueron superados debido al imperativo de la cooperación internacional, surgido con el progreso en todos los órdenes. Los fines de la antigua comunidad internacional eran regionales, de la misma manera que lo eran sus uniones. Al devenir los antiguos fines regionales en universales, se universalizaron también las antiguas asociaciones, carácter debido al cual la comunidad internacional se organizó de acuerdo a la forma moderna, mismo que, co-

mo ya afirmamos en líneas anteriores, deberá evolucionar hasta ser substituída por la forma necesaria para asegurar la total satisfacción de los intereses universales.

C A P I T U L O I I I

LA ACCION COLECTIVA DE LOS ESTADOS EN LA SOCIEDAD DE NACIONES

- I. LA ACCION COLECTIVA DE LOS ESTADOS Y EL PACTO -
DE LA SOCIEDAD DE NACIONES.
- II. EL DERECHO DE NEUTRALIDAD.
- III. EL SISTEMA DE SANCIONES DEL PACTO DE LA SOCIEDAD
DE NACIONES.
 1. SANCIONES ECONOMICAS.
 2. SANCIONES MILITARES
 3. COOPERACION DE LOS MIEMBROS PARA LA APLICACION
DE SANCIONES.
 4. EXPULSION DE MIEMBROS.
 5. LA APLICACION DE SANCIONES
- IV. LA PRESERVACION DE LA PAZ EN EL PACTO DE LA SO-
CIEDAD DE NACIONES.
 1. LA SOLUCION PACIFICA DE LOS CONFLICTOS INTERNA
CIONALES
 2. LA ACCION COLECTIVA DE LOS ESTADOS
 3. LA INCAPACIDAD DE LA SOCIEDAD DE NACIONES PARA
SANCIONAR COLECTIVAMENTE.

4. LA EFECTIVIDAD DE LAS DISPOSICIONES DEL PACTO -
DE LA SOCIEDAD DE NACIONES

V. LA SOCIEDAD DE NACIONES Y LOS ACUERDOS REGIONALES.

1. LOS TRATADOS DE LOCARNO
2. EL PACTO DE RENANIA
3. EL PACTO BRIAND-KELLOG

VI. ACTUACION DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA DE
LA SOCIEDAD DE NACIONES

1. EL CONFLICTO CHINO-JAPONES (1932)
2. EL REARME DE ALEMANIA
3. LA INVASION ITALIANA EN ETIOPIA
4. EL SEGUNDO CONFLICTO ENTRE CHINA Y JAPON
(1937)
5. LA CONFERENCIA DE COPENHAGUE.
6. RESUMEN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA DE
LA SOCIEDAD DE NACIONES.

I. LA ACCION COLECTIVA DE LOS ESTADOS Y EL PACTO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES.

Hemos dicho ya que con la Sociedad de Naciones surgió el -- concepto "Seguridad Colectiva", que pretendió terminar con el sistema del equili-- brio del poder, sin conseguirlo, puesto que en realidad, el sistema de la seguri-- dad colectiva mas bien amplió el concepto del equilibrio del poder al trasladarlo al campo de validez universal que trató de imponer la Sociedad de Naciones.

El Pacto de la Sociedad de Naciones se propuso establecer una Sociedad que abarcar a la totalidad de los países del mundo, a los que se les - garantizaría su integridad territorial y su independencia política. Ello sólo podía ser - posible mediante la Acción Colectiva de los miembros de la Sociedad, quienes al - firmar el Pacto que le dió origen, se comprometían a "respetar y a mantener con - tra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política pre - sente de todos los miembros de la Sociedad. En caso de agresión, de amenaza o de peligro de agresión, el Consejo determinará los medios para asegurar el cumpli - miento de esta obligación" (Artículo 10 del Pacto).

Intímadamente ligado al anterior precepto, el Artículo 11/1 señala - ba que "Se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no directamente a alguno de los miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para garantizar eficazmente la paz de las naciones. En tales casos, el Secretario General convocará inmediata-- mente al Consejo, a petición de cualquier miembro de la Sociedad".

A nuestra manera de ver, los Artículos citados constituyen la - parte medular del sistema que pretendió unificar bajo una forma organizada a la - comunidad internacional.

En primer lugar, al afirmarse que los miembros de la Sociedad debían respetar y mantener contra cualquier agresión exterior la independencia política y la integridad territorial de todos sus integrantes, y que cualquier guerra o amenaza de ella sería considerada como de interés de la Sociedad aunque ninguno de sus miembros fuera afectado directamente; se dió un gran paso al hacer de la competencia de la Sociedad cualquier amenaza a la paz mundial, que sería combatida por todos sus miembros.

Para asegurar la participación total de los integrantes de la Sociedad en tal caso, el Consejo de la Sociedad sería el encargado de determinar los medios para hacerla efectiva. En caso de la existencia de una situación que amenazara la paz mundial, cualquier miembro de la Sociedad podría solicitar al Secretario General que convocara al Consejo.

II. EL DERECHO DE NEUTRALIDAD

Anteriormente a la constitución de la Sociedad, la guerra fué considerada siempre como un asunto de la exclusiva incumbencia de los países beligerantes, sin que intervinieran en ella otras naciones que no vieran afectados sus intereses, e inclusive se consideraba a la guerra como sanción del Derecho Internacional. "El derecho de hacer la guerra fué aceptado tan abiertamente que su posesión se convirtió en una de las pruebas mas importantes de la soberanía del Estado" (1). Así, solamente los Estados en conflicto intervenían en la contienda, según fueran sus intereses.

(1). CHARLES G. FENWICK. DERECHO INTERNACIONAL. TRADUCCION DE MA. EUGENIA I DE FISCHAMN A LA 3a. EDICION. EDITORIAL BIBLIOGRAFIA - ARGENTINA. BUENOS AIRES, 1963, PAG. 42.

Al margen de la guerra, Estados que no resultaban afectados se mantenían neutrales, lo que les proporcionaba la ventaja de tratar de igual manera a los contendientes, manteniendo buenas relaciones con ambos. El estado de neutralidad en una guerra imponía ciertos derechos y obligaciones tanto a los beligerentes como a los Estados neutrales. Los primeros debían respetar a los segundos, y estos últimos estaban obligados a observar ciertas condiciones específicas de imparcialidad (2). Sin embargo, países que originalmente habían permanecido neutrales, en ocasiones se veían obligados a intervenir en la contienda en defensa de sus derechos de neutralidad, lo que originó que en las Conferencias de la Haya de 1899 y 1907 se tratara de reglamentar el Derecho de Neutralidad.

El progreso industrial del presente siglo y la gran mortalidad -- causada por la Primera Guerra Mundial determinaron que la idea de neutralidad sufriera un rudo golpe. Los Estados Unidos, que al comenzar la guerra se habían mantenido neutrales, intervinieron al ser violado su carácter neutral por parte de Alemania. En 1915, ésta última declaró como zona militar las aguas territoriales de Inglaterra, advirtiendo a los países neutrales el peligro que entrañaba la travesía de la zona prohibida. Navegando en tal zona, el barco americano Luisitania fué hundido, por lo que el gobierno americano envió una nota de protesta a Alemania, quien contestó asegurando que en lo sucesivo los barcos de comercio de los países neutrales no serían hechados a pique sin previo aviso, y sin asegurar la salvación de los pasajeros. Posteriormente, Alemania reiteró su postura, anunciando a los países neutrales que los barcos encontrados navegando en aguas de las potencias occidentales, fuera de las estrechas zonas dejadas libres para el tránsito de transportes neutrales, serían echados a pique. El Presidente de los Estados Unidos afirmó que-

(2). FENWICK. OP. CIT. PAG. 701

no debía permitirse que ninguna nación declarara la guerra y pusiera en movimiento fuerzas tan destructoras para el comercio normal de las naciones pacíficas, declarándole la guerra a Alemania el 6 de Abril de 1917 (3).

III. EL SISTEMA DE SANCIONES DEL PACTO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES.

Al concluir la Primera Guerra Mundial una corriente pacifista se manifestó con gran fuerza, puesto que los horrores de una guerra que la Humanidad no había conocido, y el pleno convencimiento de que, debido al progreso en todos los órdenes, la guerra rebasaba los límites de los intereses de un número mas o menos reducido de países beligerantes; hicieron despertar la idea de que la guerra o cualquier amenaza de ella afectaba al mundo entero. Esto trajo como consecuencia que se creara la Sociedad de Naciones, la cual, introduciendo conceptos tan nuevos como la responsabilidad colectiva de sus miembros, puso fin al derecho tradicional de neutralidad (4). Sin embargo, la acción colectiva en la Sociedad de Naciones existió solo teóricamente. Uno de los errores, quizá el mayor, de la Sociedad de Naciones fué el haber temido la aplicación de medidas colectivas cuando hubiera violación a los principios del Pacto. Dichas medidas colectivas variaban según el caso, pues si un Estado recurría a la guerra en contra de los compromisos contraídos en los Artículos 12, 13 o 15, el Artículo 16 señalaba diversas sanciones al o los infractores.

1o. Sanciones económicas.

El parrafo 1o. del Artículo 16 señalaba que "Si un miembro de la Sociedad recurriese a la guerra, a pesar de los compromisos contraídos en los

(3). FENWICK. OP. CIT. PAG. 703

(4). FENWICK. OP. CIT. PAG. 703.

Artículos 12, 13 o 15, se le considerará ipso-facto como si hubiera cometido un acto de guerra contra los demás miembros de la Sociedad. Estos se comprometen a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con él, a prohibir toda relación de sus respectivos nacionales con los del Estado que haya quebrantado el Pacto, y a hacer que cesen todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de cualquier otro Estado, sea o no miembro de la Sociedad".

2. Sancciones Militares.

El párrafo 2o. del Artículo citado señalaba para el Consejo de la Sociedad "el deber de recomendar a los diversos gobiernos interesados los efectivos militares, navales o aéreos con que los miembros de la Sociedad han de contribuir, respectivamente, a las fuerzas armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la Sociedad".

3. La Cooperación de los Miembros para la Aplicación de Sanciones.

El párrafo 3o. del Artículo 16 reglamentaba la manera en la que los miembros de la Sociedad debían cooperar para llevar a cabo la aplicación de las sanciones señaladas en el Artículo citado. La cooperación señalada en este párrafo era de dos tipos. En primer lugar, la anteriormente señalada para imponer sanciones. En segundo término, la de prestarse ayuda para resistir cualquier "medida especial dirigida contra cualquiera de ellos por un Estado que haya infringido el Pacto". Así mismo, en el párrafo citado se establecía para los miembros de la Sociedad la obligación de conceder facilidades para el derecho de paso por su territorio a las fuerzas de cualquier miembro que tomara parte en una acción común-tendiente a hacer respetar los compromisos de la Sociedad.

4. Expulsión de Miembros.

Por último, el párrafo 4o. del Artículo estudiado señalaba que se podía expulsar de la Sociedad al miembro culpable de haber violado alguno de los compromisos de ésta. La expulsión sería acordada por los votos de los miembros del Consejo de la Sociedad.

5. La Aplicación de Sanciones.

Tales eran las disposiciones del Pacto relativas a las sanciones de carácter colectivo en caso de infracción a los principios del mismo. Sin embargo, hay que anotar que no existía un órgano que determinara la existencia de una violación a tales principios. Cada Estado miembro debía decidir si algún otro había infringido las disposiciones del Pacto. De tal manera, no puede decirse que existiera propiamente en la Sociedad de Naciones la Acción Colectiva de sus miembros para lograr el mantenimiento de la paz mundial, ya que la apreciación de si había habido o no violación del Pacto era decidida individual y no colectivamente.

Al respecto, Fenwick (5) señala que "las sanciones económicas señaladas en el Pacto de la Sociedad de Naciones han sido debatidas por sus implicaciones legales y sus posibilidades prácticas. La sanción económica es automática, aunque el término automático debe ser usado en el sentido en que lo definió la Resolución de la Asamblea General del 4 de Octubre de 1921, en donde se dejó a cada miembro de la Sociedad el derecho de decidir por sí mismo si se ha cometido una violación al Pacto".

(5). CHARLES G. FENWICK. INTERNATIONAL LAW, 2nd. EDITION. D. APPLETON CENTURY COMPANY. LONDRES 1934. PAG. 429.

El Pacto, en su Artículo 16, otorgaba a las sanciones económicas un carácter rígido y absoluto, mientras que a las de tipo militar apenas si se les señalaba. En realidad el Pacto debió haber sido mas enérgico, y haber dado preferencia a medidas mas efectivas. Sin embargo "estableció sanciones económicas automáticas contra cualquier Estado que recurriese a la guerra en violación de sus pactos, dejando pendiente la amenaza de una acción militar combinada"- (6).

La acción colectiva en la Sociedad de Naciones existía únicamente en el Pacto, toda vez que en el terreno de la práctica era poco menos que inexistente. A su aplicación se oponía en primer lugar la libertad concedida a los Estados para determinar individualmente si ésta era aplicable.

En teoría, la Sociedad de Naciones pretendía lograr la preservación de la paz mundial mediante el concurso de sus miembros, que cooperarían de manera colectiva para lograr tal fin, de indudable validez universal. Debido a su ingreso en la Sociedad, sus integrantes ya no actuarían de manera individual para lograr sus fines particulares, sino que los combinarían con los demás componentes de la Liga para lograr la consecución de un anhelo común: la armonía universal.

En el terreno de la práctica, los fines universales de la Sociedad se vieron obstaculizados por los de sus miembros. El fracaso del sistema de la seguridad colectiva se debió, entre otras causas, a que la Sociedad no pudo garantizarlo efectivamente con medidas que aseguraran su observancia. Ello trabajo como consecuencia la reticencia de los países miembros a depositar su confianza en el nuevo sistema, quienes prefirieron continuar ejercitando sus propios medios de autodefensa. Los Estados Unidos, país que pugnó por la creación de una Sociedad (6). FENWICK: OP. CIT. PAG. 280.

de Naciones, no ingresaron en ella, arguyendo, entre otras razones, que la Liga otorgaba mayor número de votos al Imperio Británico; ya que Inglaterra, además - de tener su propio voto, contaba con sus Dominios y Colonias. Por otro lado, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado Norteamericano estimó que se lesionaban los derechos soberanos de los Estados Unidos al establecer el Pacto determinados requisitos para que un miembro de la Sociedad pudiera retirarse de ella.

Suiza, país que si fué miembro de la Sociedad, gestionó y obtubo las seguridades necesarias para que su ingreso a la misma no afectara sus derechos y deberes de Nación colocada bajo el régimen de neutralidad perpetua (7). - En en caso particular de Suiza, consideramos que se cometió una violación a la - esencia del Pacto al dársele seguridad de que se respetaría su estado neutral, ya que el sistema del Pacto se basaba en la participación total de sus miembros. La - neutralidad no puede ser considerada sino como una apatía a intervenir en la aplicación de medidas colectivas a quienes no respetaran los principios establecidos por el Pacto. No obstante que el Artículo lo. del Pacto establecía que la adhesión a él debía ser hecha sin reservas, el Consejo de la Sociedad, el 13 de Febrero de 1920, relevó a Suiza de la obligación de tomar parte en cualquier acción militar, e inclusive le dispensó de conceder el derecho de paso de que habla el Artículo 16/3. En consecuencia, Suiza quedaba prácticamente excluída de la obligación de cooperar con la Sociedad para hacer respetar los principios del Pacto. Como ya - vimos en líneas anteriores, cada Estado determinaba libremente si aplicaba o no las medidas señaladas en el Artículo 16/1.

La base de toda Organizacion Internacional es el asegurar a sus

(7) DANIEL ANTKOLETZ. TRATADO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO 4a. EDICION, EDITORIAL LA FACULTAD, BUENOS AIRES, 1944. TOMO II PAG.103

miembros una participación igual y directa en los asuntos que son de la competencia de la Organización. Si los fines mas importantes de cualquier Organización Internacional son el mantenimiento de la paz Mundial y la seguridad internacional, es ilógico pensar que el carácter universal de dichos fines se vean obstaculizado por intereses de índole nacional. En este caso, un miembro de la Organización - está obstruyendo la acción de ésta; además de estar violando los Estatutos que rigen su operancia.

Volviendo al sistema de sanciones que establecía el Pacto de la Sociedad de Naciones, encontramos que el Art. 16 le daba mas importancia a las medidas de caracter económico que a las militares, lo que manifiesta la debilidad de la Sociedad para garantizar a sus miembros la seguridad colectiva, que era la base del sistema.

IV. LA PRESERVACION DE LA PAZ EN EL PACTO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES

La Liga de las Naciones (8) no era un organismo destinado a -- crear la paz sino a conservarla, mas no se pensó que era necesario actuar mas -- enérgicamente para dicha preservación. Era necesario no solamente reglamentar la guerra (Art. 12, 13, y 15) sino además imponer y garantizar un sistema de sanciones mas eficaz y fácil de actuar.

El sistema de sanciones colectivas era ineficaz y débil. El Art. 17 preveía la aplicación de sanciones aún en contra de Estados que no eran miembros de la Sociedad, mas si la Liga no contaba con fuerza internacional organizada ni sus miembros con suficiente poderío en el equilibrio universal, solo se planteaba la posibilidad de universalizar la guerra, no la de mantener la paz (9) .

(8). FRANCISCO CUEVAS CANCINO. TRATADO SOBRE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL. EDITORIAL JUS 1a. EDICION MEXICO 1962. PAG. 98.

(9). CUEVAS CANCINO P. CIT. PAG. 113

Concretando lo expresado en líneas anteriores, diremos que la -
Acción Colectiva en la Sociedad de Naciones fué poco menos que inexistente.

1. Solución Pacífica de los Conflictos Internacionales.

Los Artículos 12, 13 y 15 señalaban las condiciones de la guerra lícita o restringida. En ellos, se fijaban tres procedimientos a elección de las partes en conflicto para el arreglo de diferencias internacionales. Como ya quedó dicho, el Pacto de la Sociedad de Naciones, intuyendo que la guerra no podría ser abolida jamás, se limitó simplemente a reglamentar su ejercicio, instituyendo el sistema de solución pacífica de los conflictos internacionales por medios jurídicos.

El Artículo 12 del Pacto establecía en su párrafo lo. "Todos los miembros de la Sociedad convienen en que, si surge entre ellos algún desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura, lo someterán al procedimiento de arbitraje o arreglo judicial o al examen del Consejo. Convienen además en que en ningún caso deberán recurrir a la guerra antes de que haya transcurrido un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros o de la decisión judicial o del dictamen del Consejo "tal dictamen debería ser redactado dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se le hubiera encargado resolver el desacuerdo.

Según el Artículo 13/1, los miembros de la Sociedad convenían en que cada vez que surgiera entre ellos cualquier desacuerdo, susceptible, a su juicio, de ser resuelto por arbitraje o arreglo judicial, y que no pudiera ser resuelto satisfactoriamente por la vía diplomática, la cuestión sería sometida íntegramente al arbitraje o al arreglo judicial. Susceptibles de arreglo por arbitraje o arreglo judicial, el párrafo 2o del Artículo 13 comprendía los desacuerdos "relativos a la interpretación de un tratado, a cualquier punto de derecho internacion--

nal, a la realidad de cualquier hecho que, de ser comprobado, implique la ruptura de un compromiso internacional, o la extensión o naturaleza de la reparación debida por dicha ruptura".

Si la cuestión era sometida al arbitraje, las partes recurrían al tribunal designado por ellas o que había sido establecido en convenciones anteriores. Si la divergencia se sometía al arreglo judicial, sería tratada por la Corte Permanente de Justicia Internacional (Artículo 13/3).

Los miembros de la Sociedad se comprometían a "cumplir de buena fe las sentencias o decisiones dictadas y a no recurrir a la guerra contra el miembro de la Sociedad que se sometiera a dichas sentencias o decisiones. En caso de incumplimiento de la sentencia, el Consejo propondría las medidas que hubieran de asegurar el efecto de aquella (Artículo 13/4).

La competencia del Tribunal de Arbitraje respectivo, así como la de la Corte Permanente de Justicia Internacional, eran determinadas por la voluntad de las partes en conflicto, según el párrafo 1o. del Artículo 13, por lo que podemos deducir que no era obligatorio someter toda diferencia al arreglo judicial o al arbitraje. Sin embargo, los miembros de la Sociedad tenían cierta relación de sumisión al Consejo, al cual deberían someter el examen de toda divergencia susceptible de provocar una ruptura y que no hubiese sido objeto de una decisión arbitral o judicial. Para ello, bastaba que un miembro diera aviso al Secretario General para que éste tomara las disposiciones necesarias para que se procediera a una información y a un examen completo (Artículo 15/1).

El párrafo 3o. del Artículo 15 establecía que, si los oficios del Consejo arreglaban satisfactoriamente la divergencia, éste publicaría un informe ex-

plicando los hechos, las explicaciones que éstos reclamasen y los términos de la solución. Si el desacuerdo no había podido resolverse, el párrafo 4o. señalaba que el Consejo publicaría un dictamen, aprobado por mayoría o por unanimidad de los votos de sus miembros, en el que se darían a conocer las circunstancias de la cuestión y las soluciones que el Consejo recomendará como equitativas y apropiadas para el caso. Según el párrafo 6o., si el dictamen del Consejo fuera aprobado por unanimidad, sin contar los votos de los representantes de las partes, los miembros de la Sociedad se comprometían a no recurrir a la guerra contra ninguna parte que se conformara con las conclusiones de tal dictamen. El párrafo 7o. dejaba a los miembros de la Sociedad en libertad de obrar como lo consideraran pertinente para el mantenimiento del derecho y la justicia si el dictamen del Consejo hubiera sido aceptado por mayoría, sin contar los votos de las partes en conflicto.

2. La Acción Colectiva de los Estados.

El Pacto respetaba las cuestiones que eran de la competencia exclusiva de sus miembros, ya que el párrafo 8o. del Artículo 15 establecía que, si alguna de las partes en conflicto alegara que el desacuerdo versaba sobre alguna cuestión que el Derecho Internacional dejaba a su competencia, y el Consejo así lo reconociere, en el dictamen de éste órgano así se haría constar, no recomendando en consecuencia ninguna solución.

La efectividad de las decisiones del Consejo, de la Corte Permanente de Justicia Internacional o de los árbitros era poco menos que inexistente. Teóricamente, el organismo encargado de velar por el cumplimiento de ellas era el Consejo de la Sociedad. Sin embargo, no debemos olvidar que el Consejo carecía de facultades para imponer sus decisiones. El párrafo 4o. del Artículo 13 estable-

cía que, en caso de incumplimiento de la sentencia, el Consejo "propondría" las medidas que hubieran de asegurar el efecto de aquella. De tal manera, el Consejo no podía imponer en forma obligatoria ninguna sanción al miembro que no acatará la decisión de los árbitros, de la Corte o del mismo Consejo; sino que su proposición al efecto debería someterse a la Asamblea, quien decidiría en última instancia.

No debemos olvidar que el sistema del Pacto señalaba que las decisiones de la Asamblea y del Consejo debían ser adoptadas por la unanimidad de los miembros presentes en la reunión respectiva (Artículo 5). Había pues la imposibilidad práctica de que se hiciera cumplir coercitivamente una sentencia, pues el Consejo no podía hacer sino recomendaciones a la Asamblea. Para que se pudiera presentar dicha recomendación, era necesaria la aprobación unánime de los miembros del Consejo representados en la reunión respectiva (sin contar los votos de las partes interesadas). Para llevar a la práctica tal recomendación, ésta debería ser aceptada también por la Asamblea (sin tomar en cuenta tampoco los votos de las partes en conflicto).

A nuestra manera de ver, no existía ninguna posibilidad de sancionar colectivamente al Estado que violara las disposiciones contenidas en los Artículos 12, 13, y 15 del Pacto. Salvado el escollo de la unanimidad de votos del Consejo, se presentaba el mismo problema, solo que en mayor magnitud, en la Asamblea. Supongamos que el Consejo recomendara la aplicación de sanciones en contra de algún país que no acatará una sentencia en "algún desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura" (Artículo 12/1). Los países neutrales (por ejemplo Suiza), o los no directamente interesados en la cuestión, no iban a dar su voto a favor del ejercicio de tal sanción, con lo que ya no podría lograrse la unanimidad requeri-

da. Ahora bien, debido a los intereses de las Grandes Potencias, miembros permanentes del Consejo de la Sociedad, la unanimidad de los votos en tal órgano era poco menos que imposible. Lo usual era la simple aceptación por mayoría, y en tal caso "los miembros de la Sociedad se reservaban el derecho de proceder como lo tuvieren por conveniente para el mantenimiento del derecho y de la justicia - (Artículo 15/7). De tal manera, los informes del Consejo eran letra muerta, ya que no tenían ninguna fuerza. Por si ello fuera poco, el párrafo 8o. del Artículo 15 señalaba que si el Consejo reconocía que la divergencia era de aquellas que el Derecho Internacional dejaba a la competencia exclusiva de la parte que así lo alegara, tal circunstancia sería anotada en un informe del Consejo que no recomendaría solución alguna.

En materia de Acción Colectiva, como ya se ha visto, era muy difícil que fuera lograda por la Sociedad. La falta de un organismo con la suficiente fuerza para imponer sanciones a las violaciones al Pacto; la dificultad para que la Sociedad emprendiera una acción colectiva debido al requisito de la votación unánime; la escasa fuerza que el Pacto le daba al Consejo para imponer sus decisiones, son, entre otros, los factores determinantes de su fracaso. A nuestra manera de ver, a la Sociedad de Naciones le faltó fuerza. Confirió demasiado en los medios jurídicos, olvidando adecuar de sus disposiciones a la práctica. "La Sociedad de las Naciones tenía como lema, por decirlo así: la Paz por el derecho" (10)

Gerbet (11) dice que "la Sociedad de Naciones descansaba sobre

(10). JOSEF L. KUNZ. DEL DERECHO INTERNACIONAL CLASICO AL DERECHO INTERNACIONAL NUEVO. IMPRENTA UNIVERSITARIA MEXICO, 1953. PAG.81

(11). PIERRE GERBET. LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES Presses Universitaires de France. París 1963. Págs. 18 y 55.

da. Ahora bien, debido a los intereses de las Grandes Potencias, miembros permanentes del Consejo de la Sociedad, la unanimidad de los votos en tal órgano era poco menos que imposible. Lo usual era la simple aceptación por mayoría, y en tal caso "los miembros de la Sociedad se reservaban el derecho de proceder como lo tuvieran por conveniente para el mantenimiento del derecho y de la justicia - (Artículo 15/7). De tal manera, los informes del Consejo eran letra muerta, ya que no tenían ninguna fuerza. Por si ello fuera poco, el párrafo 8o. del Artículo 15 señalaba que si el Consejo reconocía que la divergencia era de aquellas que el Derecho Internacional dejaba a la competencia exclusiva de la parte que así lo alegara, tal circunstancia sería anotada en un informe del Consejo que no recomendaría solución alguna.

En materia de Acción Colectiva, como ya se ha visto, era muy difícil que fuera lograda por la Sociedad. La falta de un organismo con la suficiente fuerza para imponer sanciones a las violaciones al Pacto; la dificultad para que la Sociedad emprendiera una acción colectiva debido al requisito de la votación unánime; la escasa fuerza que el Pacto le daba al Consejo para imponer sus decisiones, son, entre otros, los factores determinantes de su fracaso. A nuestra manera de ver, a la Sociedad de Naciones le faltó fuerza. Confió demasiado en los medios jurídicos, olvidando adecuar de sus disposiciones a la práctica. "La Sociedad de las Naciones tenía como lema, por decirlo así: la Paz por el derecho"

(10)

Gerbet (11) dice que "la Sociedad de Naciones descansaba sobre

(10). JOSEF L. KUNZ. DEL DERECHO INTERNACIONAL CLASICO AL DERECHO INTERNACIONAL NUEVO. IMPRENTA UNIVERSITARIA MEXICO, 1953. PAG.81

(11). PIERRE GERBET. LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES Presses Universitaires de France. París 1963. Págs. 18 y SS.

un equívoco fundamental. Francia habría deseado una Sociedad de Naciones fuerte y capaz de someter a Alemania, de hacer respetar los tratados de paz, disponiendo para ello de una fuerza militar, verdadero instrumento de la seguridad colectiva. Los Anglosajones, al contrario, eran hostiles a ese "militarismo internacional", estimando que una fuerza armada podía limitar la soberanía de los Estados. No querían una "sociedad coercitiva", sino una sociedad de buena voluntad, con el simple compromiso de recurrir a la mediación internacional en caso de litigio. Cansados de ver el derecho con la fuerza a su servicio, estimaban que la Sociedad de Naciones, reflejo de la opinión pública internacional, debería ejercer una presión moral sobre los Estados para lograr el mantenimiento de la paz. Los compromisos suscritos por los miembros de la Sociedad eran demasiado vagos. El empleo de la fuerza no estaba del todo proscrito del Pacto, sino simplemente reglamentado, subordinado a la utilización de procedimientos pacíficos que difícilmente eran precisados. La palabra guerra no había sido definida claramente, lo que conduciría a los agresores a disfrazar sus intervenciones en incidentes (incidente de Manchuria, incidente etíope)".

Debido a su debilidad orgánica y estructural, la Sociedad fue incapaz de sancionar al Japón por su invasión a Manchuria (1932); tampoco pudo evitar que Italia emprendiera la conquista de Etiopía. Alemania se separó de la Sociedad en 1933, y se declaró en contra de las disposiciones del Tratado de Versalles atacando a Austria, Checoslovaquia y Polonia, Rusia (que fue admitida como miembro de la Sociedad en 1934), trató con Alemania sobre la participación de Polonia, y lo más que pudo hacer la Sociedad fue expulsarla, sanción que por sí misma no entrañaba ningún perjuicio real a la Unión Soviética.

Esta sucesión de hechos-contrastando lamentablemente con las es

peranzas puestas en la Sociedad, se explica en parte por la debilidad de sus mecanismos internos, pero sobre todo por la falta de firmeza de las Grandes Potencias. La Primera Guerra Mundial había terminado con una victoria de las potencias democráticas contra los imperios centrales. Por ello, el mantenimiento de la paz exigía que la unión de las grandes democracias subsistiera en el seno de la Sociedad de Naciones. Sin embargo, los Estados Unidos no formaron parte de ella, y Francia e Inglaterra no se pusieron de acuerdo en sus respectivos papeles. La política de seguridad colectiva, cuando hubiera podido ser el instrumento contra las demostraciones de fuerza de las dictaduras europeas, fué bloqueada por Inglaterra en ocasión del rearme de Renania y por Francia en la crisis etíope. La Organización Internacional se vió entonces reducida a la impotencia, debido a la actitud de debilidad adoptada por sus miembros principales.

El Artículo 16 del Pacto establecía las sanciones aplicables a los miembros que procedieran a la guerra en violación de los los Artículos 12, 13, y 15. El párrafo 1o. del Artículo 16 señalaba que "al Estado que recurriere a la guerra en violacion de los establecido en los Artículos 12, 13 o 15, se le consideraría ipso facto como culpable de haber cometido un acto de guerra contra todos los miembros de la Sociedad, quienes se comprometían a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con él, a prohibir toda relación de sus respectivos nacionales con los del Estado que hubiera quebrantado el Pacto, y a hacer que cesaran todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de cualquier otro Estado, fuere o no miembro de la Sociedad".

El párrafo 2o. del Artículo 16 establecía que, en tal caso, "el Consejo de la Sociedad tendría el deber de recomendar a los diversos gobiernos in

interesados los efectivos militares, navales o aéreos con que los miembros de la Sociedad habían de contribuir, respectivamente, a las fuerzas armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la Sociedad".

El párrafo 3o. del Artículo 16 señalaba que los miembros de la Sociedad deberían prestarse mutuo apoyo en la aplicación de las medidas económicas y financieras a emprender en virtud de dicho Artículo, con el objeto de reducir al mínimo las pérdidas o los inconvenientes que de ellas pudieran resultar. De la misma manera, se auxiliarían para resistir cualquier medida especial dirigida contra cualquiera de ellos por un Estado que hubiera infringido el Pacto. Así mismo, tomarían las disposiciones necesarias para facilitar el paso, a través de su territorio, de las fuerzas de cualquier miembro de la Sociedad que tomara parte en una acción común para hacer respetar los compromisos de la Sociedad.

El párrafo 4o. del Artículo 16 prescribía la expulsión del miembro que violara los compromisos de la Sociedad. La expulsión sería acordada por el voto de los demás miembros de la Sociedad representados en el Consejo.

El sistema de sanciones de tipo colectivo establecidas en el Artículo 16 era inoperante. Ya vimos que en el párrafo 1o. del Artículo citado señalaba que al Estado que recurriese a la guerra en violación de los Artículos 12, 13, y 15, se le consideraría como culpable de haber cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Sociedad, quienes se comprometían a aplicarle diversas sanciones. Ahora bien, la violación a las disposiciones de los Artículos citados ¿por quién era declarada?. Mas aún, ¿qué órgano era el encargado de vigilar que los miembros de la Sociedad aplicaran tales sanciones?.

Lógicamente, debía ser el Consejo quien declarara la existencia de la violación al Pacto, toda vez que en el párrafo 2o. del Artículo 16 se le-

señalaba como el organismo que recomendaría eventualmente la aplicación de las medidas militares consecutivas (12). Declarada la violación al Pacto, no existía para los miembros de la Sociedad la obligación de aplicar las medidas, de carácter teóricamente colectivo, pues el Consejo carecía de fuerza para imponer sus decisiones. De tal manera, la aplicación de sanciones quedaba al arbitrio de cada uno de los miembros de la Sociedad, con lo que perdía su carácter colectivo.

En la parte final de párrafo 1o. del Artículo 16 se establecía que los miembros de la Sociedad se comprometían a hacer que cesaran todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales del Estado infractor del Pacto y los de cualquier otro Estado, "fuere o no miembro de la Sociedad". Es decir, los miembros de la Sociedad debían intervenir para que otro Estado, miembro o no de la Sociedad, rompiera relaciones con el Estado que violara las disposiciones del Pacto. Tal previsión pecaba de optimista. Si la Sociedad de Naciones carecía de fuerza suficiente para hacer que sus miembros respetaran sus principios, menos la iba a tener para obligar a un Estado no miembro a hacer respetar las disposiciones de un organismo del cual no formaba parte. No debe pasarse por alto que el Pacto de la Sociedad de Naciones tenía un gran respeto por la soberanía de los Estados, como lo demuestra la ausencia de obligatoriedad de las decisiones del Consejo. De tal manera, la pretensión de obligar a los Estados no miembros de la Sociedad a hacer respetar los principios de ella era inoperante.

Creemos que tal pretensión fué resultado de un anhelo que no estaba fundado sobre bases jurídicas. El Artículo 11/1 del Pacto declaraba que toda

(12). PIERRE BRUGIERE. LA SECURITE COLLECTIVE. Editions. A. Pedone. París - 1946. Pág. 51.

guerra o amenaza de ella, afectara o no directamente a alguno de los miembros de la Sociedad, interesaba a la Sociedad entera. Tal aseveración implicaba que la totalidad de los Estados debía respetar los principios de la Sociedad, que podía dirigir su acción contra quien afectara su misión, no obstante que no fuera miembro. Pero una cosa era respetar los principios de la Sociedad por parte de un Estado que no formara parte de ella, y otra muy distinta el hacerlos respetar. El Estado ajeno a la Sociedad no intervenía en los asuntos de ésta, manteniéndose al margen de una manera pacífica y sin obligación de cooperar mas que con su respeto a las disposiciones del Pacto. Mas la misión de hacer cumplir los compromisos del Pacto era materia de los miembros de la Sociedad, ya que a nadie se le puede obligar a velar por el cumplimiento de los fines de una organización a la cual no pertenece. El Pacto como ya dijimos, debió preocuparse primero de que los miembros de la Sociedad cumplieran lo establecido en él; instituyendo para tal efecto un sistema eficaz de sanciones por medio de un organismo con la fuerza suficiente para aplicarlas.

3. La Incapacidad de la Sociedad de Naciones para sancionar colectivamente.

Pero la Sociedad de Naciones estaba viciada desde su origen. No era un Super-Estado que se encontrara colocado por sobre los Estados que la componían. Era una simple asociación de Estados en su mayoría soberanos que conservaban intactos sus derechos esenciales en todo cuanto no hubieran delegado en la Sociedad en forma expresa. Ninguna decisión obligaba a los asociados sino por la libre expresión de su voluntad.

Siendo la unanimidad la regla general para las decisiones de la Sociedad, y constituyendo ella una asociación de Estados, estaba expuesta a las

contingencias de las opiniones heterogéneas que dificultan la unanimidad de criterios (13).

Si a los Miembros de la Sociedad no les era obligatoria ninguna decisión de ella, resulta antijurídico estimar que los no-miembros resultaran también obligados.

El párrafo 2o. señalaba como obligación del Consejo recomendar a los diversos gobiernos interesados los efectivos militares, navales o aéreos con los que los Miembros de la Sociedad contribuirían respectivamente a las fuerzas armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la Sociedad.

En este párrafo encontramos otro factor determinante del fracaso de la Sociedad de Naciones. Ilógicamente se relegó a las sanciones militares a un segundo orden, debido al excesivo optimismo de la Sociedad de pensar que podía imperar la paz sin necesidad del uso de la fuerza. Ilógico razonamiento era el anterior, ya que no se puede concebir la existencia del Derecho sin una fuerza que garantizaran su observancia.

Otro error, aún mayor, encontramos en la redacción del párrafo citado. El uso de la expresión "El Consejo tiene el deber de recomendar a los diversos gobiernos interesados" no indica cuáles eran los gobiernos interesados, ni en qué estaban interesados.

A nuestra manera de ver, la esencia del Pacto descansaba sobre el sistema de responsabilidad colectiva, por lo que los gobiernos interesados eran la totalidad de los miembros de la Sociedad frente a una violación de los principios del Pacto. Consecuentemente, todos los Miembros estaban interesados en la

(13). DANIEL ANTONOLETZ. OP. CIT. PAG. 96.

cuestión, debiendo actuar colectivamente en tal caso.

Anteriormente afirmamos que la idea de neutralidad era contraria a la de una Organización Internacional. Piénsese que al admitirse a Suiza en la Sociedad de Naciones se le estaba dispensando de la mas fundamental obligación y derecho de sus miembros; la de procurar activamente por el respeto y observancia de los principios del Pacto.

Además, al hablarse de las fuerzas armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la Sociedad, los autores del Pacto se olvidaron de que dichos compromisos no estaban señalados claramente. El pacto no prohibía la guerra, sino que solamente la reglamentaba. El sistema de solución pacífica de las controversias contenido en los Arts. 12, 13, y 15 era ineficaz completamente. El único compromiso que contenían era el de no recurrir a la guerra sino después de transcurrido un plazo de 3 meses, contados a partir de que el organismo que conociera de la divergencia emitiera su sentencia o informe.

La jurisdicción de los Tribunales de Arbitraje y de la Corte Permanente de Justicia Internacional dependía de que las Partes les atribuyeran competencia. Solamente había la obligación de someter las diferencias internacionales ante el Consejo, pero sus informes no obligaban a nada.

No existía pues, un órgano que resolviera jurídicamente sobre determinada divergencia, sino únicamente órganos de consulta que emitían simples opiniones en un caso determinado.

Del párrafo 3o del Artículo 16 solamente señalaremos que en el caso de Suiza, esta condicionó su ingreso a la Sociedad a cambio de que se le dieran las seguridades necesarias que le garantizaran que sería respetado su carácter de perpetua neutralidad; al grado de que inclusive se le examinó de la obligación

de permitir por su territorio el paso de fuerzas de la Sociedad participantes en una Acción Colectiva.

El párrafo 4o. del Artículo 16 establecía que se excluiría de la Sociedad a todo miembro culpable de la violación de algunos de los compromisos del Pacto, dictándose la expulsión por el voto de todos los demás Miembros de la Sociedad representados en el Consejo.

A diferencia de los 3 primeros párrafos que se aplicaban al miembro que violara lo establecido en los Arts. 12, 13 y 15; el párrafo 4o., de una manera mas general, señalaba la sanción de la exclusión de la Sociedad a quien violara cualquiera de sus principios. En él encontramos que se le dan al Consejo facultades decisorias, si bien como hemos repetido incansablemente, era necesario el requisito de la unanimidad de votos.

4. La Efectividad de las disposiciones del Pacto de la Sociedad de Naciones.

El Art. 17 señalaba que en caso de que existiera una divergencia entre un Miembro de la Sociedad y otro país que no tuviere tal carácter, o de dos Estados que no fuera miembros de ella, el Estado o estados ajenos serían invitados a someterse a las obligaciones que se imponían a sus Miembros, a efecto de solucionar dicha controversia, de acuerdo con las condiciones estimadas por el Consejo. En caso de aceptarse esta invitación, lo establecido en los Arts. 12 o 16 sería aplicado con las modificaciones que se juzgaren necesarias por el Consejo.

En caso de que la divergencia fuera entre un Estado miembro y otro no miembro y la invitación no fuera aceptada por este último y recurría a la guerra contra el primero, al agresor le serían aplicables las sanciones del Art.16.

Si la divergencia fuera entre dos Estados que no fueran Miembros de la Sociedad, y no se sometieren a las obligaciones señaladas en el Pacto para la solución del Conflicto, el Consejo podría adoptar todas las medidas y a hacer todas las proposiciones conducentes a prevenir las hostilidades y llevar a la solución del conflicto.

Las críticas señaladas para el Art. 16 son aplicables al Art. 17. Sin embargo encontramos en él aspecto positivo de pretensión de validez universal del Pacto de la Sociedad de Naciones, si bien es cierto que algo viciado.

En principio, lo establecido en el Art. 17 concuerda con lo establecido en el Art. 11, que declaraba del interés de la Sociedad toda guerra o amenaza de ella. Sin embargo, consideramos que al Art. 17 le faltó precisar cuál es la situación jurídica del Estado o Estados no miembros que se someten a las obligaciones señaladas en el Pacto a efectos de solucionar un conflicto. No aclara el artículo estudiado si por el hecho de la sumisión a los principios del Pacto se adquiría el estado de miembro de la Sociedad. Todo parece indicar que no era así, ya que el Art. 1/2 establecía que para la admisión de nuevos miembros en la Sociedad era necesario que el solicitante diera garantías efectivas de su intención sincera de observar sus compromisos internacionales, así como que aceptar los reglamentos de la Sociedad en lo relativo a sus fuerzas armamentos militares navales y aéreos. Además era necesario el voto aprobatorio de las dos terceras partes de la Asamblea.

Debido a los requisitos un tanto estrictos de admisión en la Sociedad de Naciones, esta ha sido durante atacada por su falta de universalidad. Por múltiples errores, la pretensión de universalidad de la Sociedad de Naciones se vió contradicha por algunas disposiciones del Pacto. El Congreso Argentino no -

ratificó la adhesión sin reservas del Estado Argentino al Pacto de la Sociedad de Naciones basándose principalmente en que todos los países soberanos reconocidos - por la comunidad internacional deberían ser admitidos a formar parte de la Liga de las Naciones, de tal manera que su no incorporación fuera resultado de una - decisión voluntaria de su parte (14).

Adoptando sin reservas la posición de ataque contra la restricción de la admisión de nuevos miembros en la Sociedad de Naciones señalada en el Art. 1/2 del Pacto, consideramos que en el Art. 17 se debió haber señalado la previsión de la admisión del Estado o Estados que aceptaran las obligaciones del Pacto para solucionar un conflicto; ya que con ello se estaría demostrando fehacientemente la intención de que el o los Estados en cuestión observarían sus compromisos internacionales. La aceptación y observancia de los reglamentos de la Sociedad en lo relativo a fuerzas y armamentos, que señalaba también el Art. 8, era un requisito subordinado al primero.

En realidad, la laguna del Art.17 conducía a que los Estados no miembros tuvieran poco o ningún interés en someter sus conflictos a las disposiciones del Pacto, ya que si no eran miembros de la Sociedad, difícilmente aceptarían las obligaciones impuestas a aquellos sin gozar de los derechos correlativos a éstas. El párrafo 4o. del Artículo 17 señalaba que si los Estados invitados, (esto es, los no miembros) no aceptaban las obligaciones de los Miembros de la Sociedad a efectos del arreglo de una divergencia, el Consejo podía adoptar todas las medidas y hacer todas las proposiciones conducentes a prevenir las hostilidades y la solución del conflicto.

Ya vimos la inutilidad de las proposiciones del Consejo, mas en (14). ANTOKOLETZ OP. CIT. PAG. 103

este párrafo encontramos un elemento nuevo al establecerse que el "Consejo podría adoptar todas las medidas".

Si como ya vimos el Consejo carecía de facultades decisorias, - la falta de precisión en este párrafo nos impide conocer cuáles eran las medidas - que podían ser tomadas por el Consejo. A la luz de los principios del Pacto, con sideramos que únicamente podrían ser las de recomendar soluciones, que es la úni ca medida (?) posible de ser adoptada por el Consejo. El Art. 17 pretendía dar - a la Sociedad una fuerza que no tenía prácticamente. Piénsese en el caso de que un estado miembro de la Sociedad tuviera un conflicto con los Estados Unidos. Si este último no aceptara someterse a los principios del Pacto; ¿Tendría la Sociedad la fuerza suficiente para actuar en contra de una potencia tan poderosa?.

V. LA SOCIEDAD DE NACIONES Y LOS ACUERDOS REGIONALES.

Las múltiples deficiencias existentes en el Pacto, motivaron una corriente de acuerdos y convenciones en los que se trató de llenar las lagunas - del Pacto, procurando ampliar y reglamentar sus disposiciones. En los siguientes -- renglones, trataremos de hacer una breve reseña de aquellos que consideramos de - importancia para nuestro estudio.

1o. Los Tratados de Locarno.

Hemos visto ya que el Sistema de Seguridad colectiva que pre- tendió implantar la Sociedad de Naciones era débil y de hecho inoperante. Debi- do a ello, siempre hubo una preocupación constante por la precisión de las dispo- siciones del Pacto en lo referente a la seguridad colectiva de sus miembros. Dicho sistema encontraba su origen en el Art. 10 del Pacto de la Sociedad de Naciones del cual había dicho el Presidente Wilson que "constituía la columna vertebral del Pacto" Uno de los grandes propositos del Pacto, era pues, el garantizar a los --

Miembros de la Sociedad su integridad territorial y su independencia política. Para ello, la Sociedad debería contar con un sistema eficaz que garantizara la observancia del Art. 10.

Sin embargo, jamás la Sociedad dispuso de la fuerza suficiente como para hacer efectiva la observancia del Pacto, por lo que algunos países recurrieron a alianzas regionales para de esa manera gozar de suficientes garantías en caso de amenazas a su integridad territorial e independencia política.

Francia era indudablemente uno de los países que por su proximidad con Alemania veían con gran temor una agresión por parte de esta última, que se reponía de la derrota de la Primera Guerra Mundial a paso acelerado. Para prever dicho ataque, Francia siempre procuró que la Sociedad de Naciones tuviera una fuerza eficaz (15).

Debido a ello, los Tratados de Locarno fueron celebrados entre Alemania y Francia, Bélgica, Checoslovaquia y Polonia. Pero antes de proceder a su explicación, veremos someramente sus antecedentes.

Para Cuevas Cancino (16) los antecedentes de los Tratados de Locarno se encuentran por primera vez cuando en 1923 la Asamblea de la Sociedad de Naciones, después de haber examinado los problemas de desarme y seguridad, propuso un Tratado de Asistencia Recíproca en 1923, que aunque bastante vago en lo primero daba garantías a los países agredidos. Aunque dicha propuesta no fue ratificada, en la Asamblea de 1924 los Anglo-franceses iniciaron un esfuerzo conjunto en pro de la paz.

(15). Ver anteriormente pág. 87.

(16). FRANCISCO CUEVAS CANCINO. OP. CIT. PAG. 101.

Esa vez, la Asamblea aprobó el "Protocolo Para la Solución Pacífica de las Disputas Internacionales", generalmente conocido bajo el nombre de Protocolo de Ginebra. En él se buscaba restringir del Derecho que el Pacto daba de recurrir a la guerra. Sin embargo, aunque no se preocupó de fortalecer la maquinaria de Sanciones señalada por el Art. 16 del Pacto, pretendió limitar la soberanía estatal al establecer la obligación de llevar las disputas jurídicas a la Corte, de un arbitraje obligatorio para las que no tuvieran ese carácter, del juicio del Consejo respecto al carácter de la competencia doméstica en una divergencia. El cambio de gobierno en Inglaterra, así como la resistencia de los Estados a reducir de tal manera su soberanía hicieron fracasar al Protocolo.

A raíz de que Alemania deseaba garantizar a Francia sus fronteras, bajo la garantía y mediación de los Estados Unidos, se firmaron en 1925 los Tratados de Locarno.

Dentro de dichos tratados se celebraron convenciones de tres distintos tipos. Con Alemania por una parte y Francia, Bélgica, Checoslovaquia y Polonia se concertaron tratados de arbitraje.

2. El Pacto de Renania.

Otro tipo de tratado fué celebrado y conocido como el Pacto de Renania (17), concluído entre Francia, Alemania, Bélgica, Inglaterra e Italia. En él los tres primeros países proclamaron la inviolabilidad de sus fronteras y se comprometían mutuamente a no hacerse la guerra, salvo las siguientes excepciones:

1. Caso de Legítima defensa;
2. Cuando hubiera lugar a aplicar las sanciones militares previstas por el Art. 16 del Pacto;

(17). PIERRE F. BRUGIERE. OP. CIT. PAGS. 73 y SS.

3. En caso de ejecución forzada de una sentencia arbitral (autorización otorgada por el Consejo);
4. En el caso de que el Consejo no consiguiera otorgar un reporte unánime, sería aplicable el Art. 15/7 del Pacto;
5. Obligación de cumplir los tratados de asistencia concluidos entre los países.

Inglaterra e Italia garantizaron este compromiso, en el cual los Estados signatarios se obligaban individual y colectivamente. Es decir que la infracción de una de las potencias a su obligación, no liberaba a las otras de su obligación de garantía.

La tercera clase de convenios que se incluyó en los Pactos de Locarno, fué un tratado de garantía entre Francia, Checoslovaquia y Polonia, en beneficio de estos dos últimos países en caso de que fueran atacados.

Se puede considerar a estos dos últimos acuerdos como los prototipos de convenciones tendientes a procurar una seguridad internacional local. El Pacto de Renania puede ser considerado como un antecedente del Pacto, Briand + Kellog al que nos referiremos posteriormente.

Se puede señalar como crítica a los Pactos de Locarno que, -- desde el punto de vista de la seguridad, nada decisivo se había logrado. De hecho, la asistencia de los Estados garantes del Statu quo territorial se hallaba subordinada a que el Consejo constatará que había agresión, y ello a la unanimidad de votos (los beligerantes estaban excluidos de la votación).

3. El Pacto Briand-Kellog.

El Pacto Briand-Kellog o Tratado de París tuvo su origen debido a una propuesta del Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Briand; dirigió a

los Estados Unidos manifestando su deseo de que las dos Naciones renunciaran solemnemente a la guerra, en un instrumento político oficial formalizado entre los dos Estados. A ello, Mr. Kellog, el secretario norteamericano respondió solicitando -- que los dos países ampliase en acuerdo y trataran de lograr la aprobación general de todos los Estados para el mismo. Como consecuencia de ello, 65 países ratificaron definitivamente el Pacto de París.

En su primer artículo, las partes contratantes declaraban solemnemente que "condenaban la actitud de recurrir a la guerra para la solución de las controversias internacionales, renunciando a la misma como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas".

En el Art. 2 se establecía que "la solución de todas las disputas o conflictos, de cualquier naturaleza u origen, que pudiese plantearse entre ellos, solo serían contemplados y tratados por medios pacíficos.

El Pacto, "carente de maquinaria para su ejecución, sin tocar ni siquiera el problema del desarme, solo podemos interpretarlo como el deseo de concretar una gran norma de Derecho Internacional que prohibiera toda contienda. Era en efecto una declaración de tipo moral que se fundaba en lo esencialmente malo de la guerra; condenaba todas; pero no establecía sanciones para el agresor. En un mundo plétórico de buena voluntad hubiese sido una excelente síntesis de porqué las guerras debieran proscribirse. Por la época en que surgió debemos reseñarla como uno de esos movimientos de dorado optimismo de una década que no se distinguió por su juicio ni por su previsión". (18).

Debido al gran entusiasmo y confianza depositados en el Pacto de París, en la reunión de la Asamblea en 1929 se trató de adecuar los principios. (18). FRANCISCO CUEVAS CANCINO. OP. CIT. PAG. 102.

pios del Pacto de la Sociedad de Naciones con los del Tratado de París.

Sin embargo, tal tarea era extremadamente difícil. No olvidemos que el Pacto de la Sociedad de Naciones, con un criterio realista, consideraba -- que la guerra no podía ser abolida jamás; por lo que se concretó a legalizarla -- únicamente. Aunque se permitía la guerra en determinados casos, la mayoría de las veces era prohibida, y en tal situación se le aplicaban sanciones (sanciones puramente teóricas, según ya quedó dicho). El Pacto de París, por el contrario, prohibía toda clase de guerra, y no determinaba siquiera sanciones para su violación.

Coordinar dos tipos contrarios de mantenimiento de la paz era -- sumamente difícil. Si la Sociedad de Naciones estaba basada sobre el sistema de seguridad colectiva, no obstante su eficacia era mucho mas realista que el Pacto de París, que era simplemente una ilusión irrealizable desde cualquier punto de -- vista. Pensar que todos los Estados signatarios del Pacto adoptarían para la resolución de sus conflictos un sistema pacífico; sin ninguna sanción que les obligara a ello, era ignorar las condiciones de crisis por las que se atravesaba en aquella -- época.

Si bien es cierto que la garantía de seguridad colectiva del -- pacto de la Sociedad de Naciones estaba basada sobre un sistema ineficaz de sanciones; debido a la ausencia de un organismo que las impusiera; el Pacto de París estaba basado sobre un sistema aún mas raquítico debido a la época en que se presentó.

No se debe pasar por alto que no todos los Estados signatarios -- del Pacto de París eran miembros de la Sociedad, y que tampoco se habían adherido a él todos los miembros de la Sociedad, lo que constituía la primera gran dificultad para que se adecuara el Pacto de la Sociedad de Naciones con las dispo

siones del Tratado de París.

Sin embargo, existe otra gran dificultad, de carácter mucho más importante que la señalada anteriormente.

El Pacto de la Sociedad de Naciones respetaba el principio de la soberanía de sus miembros. Hemos visto ya que la Corte Permanente de Justicia Internacional conocía únicamente de conflictos jurídicos internacionales. Así mismo, la jurisdicción de la Corte dependía de que los Estados en conflicto sometieran a ella la divergencia; pues para los miembros de la Sociedad solo había obligación de someter las diferencias al Consejo. Aún en el caso de que se sometieran al Consejo este podía (Art. 18/8) reconocer que la divergencia podía versar sobre un asunto de la competencia exclusiva de una parte.

Entre otras mas, las disposiciones del Pacto de la Sociedad de Naciones revelan que los Estados miembros de ella conservaban en gran parte sus derechos de soberanía.

Basándonos en ello, consideramos poco menos que imposible que se pudieran enmendar las disposiciones del Pacto de la Sociedad para adecuarlas al Tratado de París, ya que éste último, en su artículo 2o. disponía que todas las disputas o conflictos, de cualquier naturaleza y origen, que pudieran plantarse entre ellos, solo serían contemplados y tratados por medios pacíficos.

Afortunadamente, no se logró la enmienda del Pacto de la Sociedad de Naciones. De haber sido así, el fracaso de la Sociedad hubiera sido mas estrepitoso de lo que fué.

En resumen, podemos afirmar que si el fracaso de la Sociedad de Naciones se debió, entre otras causas, al excesivo optimismo depositado en ella, el Pacto de París estaba condenado al fracaso desde su aparición.

VI. ACTUACION DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA DEL PACTO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES.

El balance de la actuación de la Sociedad de Naciones nos muestra que si bien es cierto que tuvo grandes errores, no lo es menos que su intervención fructificó en ocasiones en el arreglo de distintas controversias de carácter internacional.

Entre ellas, señalaremos la diferencia de Polonia y Lituania en 1920, Finlandia y Rusia sobre la Carelia oriental en 1922; Italia con Grecia sobre Corfú en el mismo año, Perú con Colombia sobre Leticia en 1923, y varias mas. En conflictos mas importantes, la Sociedad, desafortunadamente, permitió ataques a la paz, obrando con debilidad en lo que se suponía era el fin principal de ella.

Al respecto, recordaremos brevemente algunos casos en que se violaron los principios del Pacto, y la Sociedad no pudo, o no quiso, actuar con la energía necesaria. En primer lugar, citaremos el caso del Japón.

1o. El Conflicto Chino Japonés (1932).

En Enero de 1932, operaciones iniciadas bajo un pretexto baladí, comprendieron por parte del Japón toda la superficie de Manchuria; a lo que China protestó invocando al Consejo la aplicación del Art. 11 del Pacto. En contestación a la solicitud china, el Consejo, procurando actuar conciliatoriamente, expresó su esperanza de un pronto retiro de las tropas japonesas.

Los Estados Unidos solicitaron intervenir en los debates del Consejo relativos al conflicto chino-japonés, ya que tenían grandes intereses en el Pacífico. Con una deficiente aplicación del Art. 11 del Pacto y la oposición del Japón a ello, el Consejo aceptó la delegación Norteamericana en el Consejo.

El 16 de Noviembre de 1932 el Consejo resolvió pedir al Japón

el retiro de sus tropas. Dicha resolución fué vetada por el Japón. No obstante - que la votación fué unánime, ya que el voto del Japón no contaba por ser parte - en el conflicto, el Consejo no quiso aplicar las disposiciones del Art. 15 del - Pacto de la Sociedad; resolviendo enviar una comisión que investigara la cuestión a fondo.

Posteriormente, el Japón instala la República Independiente del Manchukuo; por lo que China, desconfiando del Consejo, pide la intervención de la Asamblea, invocando para ello la aplicación de los Art. 10 y 15. Sin embargo, la Asamblea no podía actuar sin el informe de la Comisión Lytton, enviada - por el Consejo. Por ello, es necesario esperar hasta que la citada comisión infor - mar en 1932. El informe fué dado a conocer manifestando que la comisión con - denaba la acción del Japón, si bien reconocía que existía la culpabilidad china; por lo que proponía en consecuencia el establecimiento de un Estado independien - te en Manchuria, bajo los auspicios de la Sociedad.

La Asamblea, siguiendo los lineamientos del informe de la comi - sión, evitó cuidadosamente calificar al Japón como agresor, para evitar de esta - manera la aplicación de las sanciones del Art. 16. La Asamblea concibió esta - guerra como una en la que no existía un estado de beligerencia ni había ocurri - do una violación de fronteras. El voto sobre el Problema de Manchuria se tomó - en Febrero de 1933 por votación unánime, con la única oposición por parte del - Japón, cuya delegación se retiró de la Sala y posteriormente el gobierno japonés - dió aviso de su retiro de la Sociedad.

Con ello, se había dado un golpe durísimo a la Sociedad de - Naciones, que no había sido capaz de resistir a una clara agresión. Para justifi - car el fracaso, se habló de un caso especial, arguyéndose como razones de exc - u

sa la lejanía del lugar de los hechos y el regionalismo que imperaba en la cuestión. La delegación china sostuvo, y nadie fué capaz de rebatirlo, que el Derecho Internacional dejaba de tener vigencia en las fronteras Manchúes.

2. El Rearme de Alemania.

El primer paso para la destrucción de la Sociedad de Naciones había sido dado, paradójicamente, por sus propios miembros. La semilla sembrada por el Japón en el caso de Manchuria fructificó al poco tiempo cuando en Octubre de 1933 Alemania anunció su separación de la Sociedad.

Ello se debió en parte a que según Fenwick (19), el Tratado de Versalles no fué negociado entre los países vencedores y los vencidos en la Primera Guerra Mundial; sino impuesto a estos últimos, aprovechándose de su situación de desventaja. Cuando los delegados alemanes firmaron el Tratado de Paz de Versalles, manifestaron que accedían a las condiciones de paz fijadas por los aliados, debido a la abrumadora presión ejercida en su contra por estos últimos. Ello constituía una clara advertencia de que si Alemania aceptaba el Tratado, se debía únicamente a la presión militar; pero una vez cesada ésta no habría por parte de Alemania ninguna obligación de cumplirlo. En Mayo de 1933, Hitler pidió la revisión general del Tratado, afirmando que las injustas decisiones allí tomadas llevaban implícitas las semillas de nuevos conflictos.

La violación del Pacto de Versalles por parte de Alemania en lo referente al desarme; manifestada principalmente por la política del rearme de Alemania en 1935, y la remilitarización de Renania motivaron las reuniones del Consejo en Stresa y en Londres; el cual consideró que Alemania había violado el Tratado de Versalles y los Pactos de Locarno.

(19). CHARLES G. FENWICK. OP. CIT. PAG. 504.

El Consejo decidió nombrar un comité de 12 miembros (Inglaterra, Canadá, Chile, España, Francia, Hungría, Italia, Países Bajos, Polonia, Turquía, URSS y Yugoslavia) que propondrían las disposiciones que harían al Pacto de la Sociedad de Naciones más eficaz en la organización de la seguridad colectiva, y de precisar en particular las medidas económicas y financieras que podrían ser aplicadas en los casos en que un Estado, miembro o no de la Sociedad de Naciones, pusiera en peligro la paz, al repudiar unilateralmente sus obligaciones internacionales.

En el tímido informe del Consejo, encontramos que, la aplicación de dichas sanciones no sería propiamente para el caso de Alemania, sino más bien para la "próxima vez" (20). Esa "próxima vez" sería la invasión de Etiopía y el Segundo conflicto Chino-japonés.

3. La Invasión Italiana en Etiopía.

Ni siquiera en Europa pudo la Sociedad de Naciones evitar un ataque más contra la seguridad colectiva. Italia decidió actuar contra Etiopía para satisfacer sus pretensiones imperiales. La invasión de Etiopía por parte de Italia, además de violar el Pacto de la Sociedad de Naciones, ignoró la existencia del Tratado por el cual Francia, Inglaterra y la misma Italia se comprometían a salvaguardar la integridad etíope. Por otro lado Etiopía había celebrado con Italia un tratado de conciliación y arbitraje.

En 1934, Italia invadió desde la frontera de Somalia a Etiopía, quien de inmediato solicitó la intervención del Consejo para la aplicación del Art. 11 del Pacto. A ellos, Italia manifestó que no planeaba una solución armada, y -
(20). PIERRE F. BRUGIERE. OP. CIT. PAG. 161.

que solicitaba se implantaran medios pacíficos para la solución del conflicto. Mañosa- mente, Italia proseguía con preparativos bélicos, por lo que Etiopía solicitó al Consejo la aplicación del Art. 15. El 9 de Octubre de 1935, la Asamblea nombró a una Comisión encargada de determinar la aplicación de las sanciones del Art. 16 a Italia.

Por fin, el 18 de Noviembre del mismo año, se puso en acción - la maquinaria de sanciones del Pacto de la Sociedad. Si anteriormente no habían sido aplicadas y la Sociedad duramente criticada; imagínese cuál sería la reacción interna- cional cuando se comprobó que dichas sanciones no tenían la fuerza suficiente como- para dar la victoria a la Sociedad sobre un Estado violador del Pacto.

Las medidas económicas aplicadas a Italia fueron resistidas por ella sin gran esfuerzo. Además, Francia e Inglaterra hicieron grandes esfuerzos para debili- tar dichas sanciones, esperando que con el apoyo a Italia se podría evitar el predo- minio alemán en Europa. (21).

4. El Segundo Conflicto de China y Japón (1937).

El Japón, so pretexto de combatir la campaña anti-japonesa ini- ciada en China bajo los auspicios del comunismo, volvió a invadir a China en - 1937. Al denunciar esta agresión, China pidió la aplicación del Art. 17 del Pac- to de la Sociedad, ya que como vimos, Japón había dejado de ser Miembro de - la Sociedad.

Después de infructuosas reuniones, el 6 de Octubre de 1937, en que se sometió el asunto a la Asamblea, ésta otorgó a China todo su "apoyo moral" y "recomendó" a todos los Miembros de la Sociedad abstenerse de toda acción ten- diente a debilitar el poder de la resistencia china; debiendo también cada miembro examinar en qué medida podría acordar su ayuda invididual a China (22).

(21). FRANCISCO CUEVAS CANCINO. OP. CIT. PAG. 106.

(22). DANIEL ANTOKOLETZ. OP. CIT. PAG. 138.

Probablemente, en las dos agresiones a China fué donde la Sociedad de Naciones procedió con mas cobardía. Particularmente, en la segunda de ellas, y a raíz de los bombardeos aéreos a ciudades chinas, la Asamblea de la Sociedad declaró que debido al gran número de muertes inocentes debidas a tales ataques, condenaba solemnemente la actitud japonesa.

Sin embargo, a pesar de esa "condenación" no ofreció a China mas que su apoyo moral, que a todas luces resultaba insuficiente para repeler la agresión japonesa. Es mas, no obstante que el Japón se había hecho acreedor a las sanciones del Art. 16 del Pacto, únicamente recomendó a sus Miembros que se abstuvieran de cooperar a la debilitación de la resistencia china, y que individualmente auxiliaran al gobierno chino. Italia reconoció al Estado de Manchuria, por lo que China la denunció por haber violado el acuerdo de la Asamblea de 1932. Italia declaró que se retiraba de la Sociedad y entró a formar parte del Eje Berlín Roma-Tokio.

En realidad, nunca pudo esperarse que la Sociedad de Naciones lograra el cese de la agresión del Japón. Consideramos que sus propios miembros le dieron el golpe de muerte cuando recomendaron que los países que eran miembros deberían dar ayuda individual a China. Si como ya vimos la Sociedad estaba estructurada sobre el sistema de responsabilidad colectiva, se debió haber procedido con energía y actuar colectivamente en contra del Japón.

5. La Conferencia de Copenhague.

Dado que la Sociedad de Naciones había demostrado suficiente incapacidad para la aplicación de sus principios, las pequeñas naciones afiliadas a ella comenzaron a minifestar también su indisciplina a los principios del Pacto. El-

primer paso de la deserción del seno de la Sociedad de Naciones fué dado por Dinamarca, España, Finlandia, Noruega, los Países Bajos, Suecia y Suiza; cuando hicieron saber que mientras ciertas condiciones requeridas para el funcionamiento del Pacto no fueran realizadas, ellos no podían reconocerse como obligatoriamente ligados por el Art. 16.

Posteriormente, en la Declaración Común de la Conferencia de Copenhague, suscrita en 1938 por Dinamarca, Bélgica, Finlandia, los Países Bajos, Noruega y Luxemburgo; se declaró por sus signatarios que el sistema de sanciones de la Sociedad de Naciones había sido concebido en años anteriores como de carácter no obligatorio, y que dicho carácter de no-obligatoriedad no podía ser válido únicamente para un grupo de Estados sino para todos los Miembros de la Sociedad. Por ello, estimaban que era materia del interés de la Sociedad precisar este derecho de libre apreciación.

Dicha corriente se manifestó en el seno de la Sociedad de Naciones con las declaraciones que hicieron, separadamente, Hungría, Noruega, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, y varias más. Se opusieron al carácter facultativo de la aplicación del Art. 16 Yugoslavia, Grecia y Turquía.

Para estas fechas, la Sociedad de Naciones había poco menos que desaparecido. Inútil fué su intervención en la guerra civil española; así como la --condenación de la invasión rusa a Finlandia y la expulsión de Rusia de la Sociedad, que fué precisamente el último acto político de la Sociedad de Naciones.

6. Resumen del Sistema de Seguridad Colectiva de la Sociedad de Naciones.

Hemos ya intentado hacer una breve reseña del sistema de seguri-

dad colectiva en el Pacto de la Sociedad de Naciones. Señalamos primeramente - cuáles eran los artículos del Pacto que se referían a dicho sistema, señalando de una manera especial los que formaban el aparato de sanciones. Posteriormente analizamos la actuación de la Sociedad en algunos conflictos; y por último haremos un enfoque general de dichas cuestiones.

El origen del fracaso del sistema de la seguridad colectiva del Pacto, se debe a que desde su redacción, era poco menos que imposible hacer - funcionar el sistema de sanciones en él señalado. Ello se debía, como ya quedó - señalado, a la dificultad para la adopción de las medidas señaladas en el Art. 16.

En primer lugar, el ilógico requisito de la unanimidad de votos, aunado a la poca precisión de la determinación de las funciones de los órganos de la Sociedad originó que la adopción de las sanciones siquiera por un procedimiento largo y tedioso, que era contrario a la necesidad de tomar dichas medidas. Ejemplo claro de ello fué la primera invasión japonesa a China.

Además, las sanciones, aún en el remoto caso de ser aplicadas - eran del todo ineficaces. El Pacto, en un exagerado optimismo que estaba en desacuerdo con la realidad existente, estableció sanciones mas bien de tipo jurídico - que de coacción real. El Art. 16 del Pacto señalaba contra los infractores de sus principios sanciones económicas, a las que se encontraban subordinadas las medidas de tipo militar. Las sanciones económicas demostraron su ineficacia en el conflicto de Italia y Etiopía.

A pesar de que se intentó establecer una fuerza que coactivamente garantizara la observancia del Pacto, dicha idea jamás prosperó. Anhelado perenne de Francia fué la creación de dicha fuerza para mantener a Alemania sumisa y - bajo control. Sin embargo, el establecimiento de ese organismo reforzador de la -

Sociedad, iba en contra de los intereses de las grandes naciones y de la timidez de las naciones débiles.

Así pues, consideramos que el sistema de sanciones que trató de imponer a los Miembros de la Sociedad el respeto a las obligaciones derivadas de su ingreso a ella, fue exageradamente optimista al establecer exclusivamente sanciones de tipo jurídico. Al respecto Rauchberg (23) dice que la palabra sanción comprende toda clase de motivos psicológicos y de medios exteriores para dar satisfacción a una norma, basando la eficacia del sistema de sanciones del Pacto en la importancia de la opinión pública. Parece ser que tal fué el sentido en que pronunció la Asamblea de la Sociedad al condenar la segunda invasión japonesa en territorio de China, y ofreciendo a ésta "todo su apoyo moral".

Desafortunadamente el apoyo moral de la Sociedad a China no contribuyó en ninguna forma a la solución del conflicto, ni la opinión pública adversa a la actuación del Japón impidió que este siguiera sus hostilidades contra China, y que Italia violara la resolución de la Asamblea de 1932 al reconocer al Estado de Manchuria y adherirse al Pacto germano-nipón contra el comunismo.

Es resumen, a la Sociedad de Naciones le faltó fuerza. Fuerza en el sentido de que no había ningún organismo que velara por la observancia del Pacto coactivamente y fuerza en el aspecto político. El no pertenecer a la Sociedad no implicaba ningún perjuicio. Ya vimos que los Estados Unidos nunca formó parte de ella. El Japón se retiró de ella sin que resintiera en forma alguna su separación. En el único caso en que se aplicaron a medias las sanciones contenidas en el Art. 16, Italia las soportó sin mayores problemas, habiéndose retirado poste-

(23). HEINRICH RAUCHBERG. LES OBLIGATIONS JURIDIQUES DES MEMBRES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX. RECUEIL - DES COURS DE L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE. - TOME 37. (1931).

riormente por propia voluntad. Ninguna sanción fué aplicada a Alemania, Japón, Italia y Rusia por la violación al Art. 1/3, que establecía las condiciones necesarias para que un miembro pudiera retirarse de la Sociedad. Repetiremos para terminar con el presente capítulo que la Sociedad de Naciones estaba destinada a fracasar desde su principio.

Ello se debió a que su existencia estaba basada sobre la creencia de que sus Miembros cumplirían las obligaciones derivadas de su calidad de tales. Era, por decirlo así, una "Sociedad de buena fe". Desafortunadamente la realidad política internacional aún no estaba preparada para una organización de tal tipo; la primacía de la juridicidad sobre el empleo de la fuerza se adelantó mucho a las necesidades de la época.

Si en su aspecto práctico la Sociedad de Naciones fracasó; en cambio el Derecho Internacional experimentó un impulso que nunca antes había adquirido. La constitución de una Organización Internacional de tipo casi universal, que sentó las bases primeras para la cooperación internacional, constituye un hecho nunca antes contemplado por la Historia.

El abandono del uso de la fuerza y de la guerra como factores de solución de conflictos internacionales, a cambio de medios jurídicos y pacíficos para lograr la armonía entre las naciones, fué el gran anhelo de la Sociedad de Naciones. Si defectos en la redacción del Pacto, tales como imprecisión, vaguedad y timidez, aunados a la conducta indisciplinada de los miembros de la Sociedad determinaron el fracaso en la práctica; no se puede menos que reconocer en en sí, el Pacto era intrínsecamente bueno. Los principios en él contenidos buscaban satisfacción a uno de los mas caros anhelos de la Humanidad: La paz y la cooperación internacionales.

C A P I T U L O I V

LA ACCION COLECTIVA EN LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS

I.- GENERALIDADES

II.- CARACTERES FUNDAMENTALES DE LAS NACIONES UNI- DAS EN RELACION CON LA ACCION COLECTIVA

1. MIEMBROS

2. ORGANOS

A. LA ASAMBLEA GENERAL, CONSTITUCION, FUNCIO- NES Y VOTACION

B. LA SECRETARIA GENERAL, FUNCIONES

III.- EL CONSEJO DE SEGURIDAD

1. FUNCION PRINCIPAL

2. COMPOSICION

3. VOTACION

4. EL DERECHO DE VETO

IV.- IMPORTANCIA DEL DRECHO DE VETO EN RELACION -- CON LA ACCION COLECTIVA

V.- LAS DIVERSAS ATRIBUCIONES CONCEDIDAS AL CONSE- JO DE SEGURIDAD PARA EL MANTENIMIENTO DE LA -

PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

1. ARREGLO PACIFICO DE CONTROVERSIAS

A. SIN LA INTERVENCION DE LOS ORGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

- a). LA NEGOCIACION
- b). LOS BUENOS OFICIOS Y LA MEDIACION
- c). LAS COMISIONES DE INVESTIGACION
- d). LA CONCILIACION
- e). EL ARBITRAJE
- f). EL RESPETO A ASUNTOS QUE SON MATERIA DE -
LA JURISDICCION INTERNA DE LOS ESTADOS

B. CON INTERVENCION DE LOS ORGANOS DE LAS - NACIONES UNIDAS

- a). EL ARREGLO JUDICIAL Y LA CORTE INTERNACIO--
NAL DE JUSTICIA
- b). LA INTERVENCION DE LA ASAMBLEA GENERAL EN
EL ARREGLO PACIFICO DE CONTROVERSIAS INTER-
NACIONALES
- c). LA INTERVENCION DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

2. LA ACCION COLECTIVA Y LOS ACUERDOS REGIO- NALES

- a). SUBORDINACION DE LOS ACUERDOS REGIONALES -
A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS
- b). LA APLICACION DE MEDIDAS COERCITIVAS POR --

LOS ORGANISMOS REGIONALES

3. EL REGIMEN INTERNACIONAL DE ADMINISTRACION FIDUCIARIA

I. GENERALIDADES

Visto el fracaso de la Sociedad de Naciones en el campo de la seguridad colectiva, que indirectamente influyó en la aparición de la Segunda Guerra Mundial, se comenzó a gestar un movimiento tendiente a lograr una nueva Organización Internacional, con el deseo de lograr la paz mediante el concierto internacional. Si la Sociedad de Naciones surgió como una tendencia pacificadora y humanitaria contra los horrores de la Primera Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas aparece de la misma manera y con las mismas tendencias años después. Sin embargo, la Organización que había de substituir a la desaparecida Sociedad de Naciones contaba con un elemento que esta última no tenía: la experiencia. En efecto, la Organización de las Naciones Unidas trató de aprovechar en su beneficio los errores cometidos por la Sociedad de Naciones, siendo más realista que su antecedente. En el aspecto de la seguridad colectiva de los miembros de la nueva organización, se pretendió establecer un sistema eficaz para la preservación de la paz mundial.

Si en el Pacto de la Sociedad de Naciones predominaba la idea de juricidad, en la Carta de las Naciones Unidas encontramos un esfuerzo más realista y práctico para el mantenimiento de la paz, al establecerse, con una más amplia visión de la situación internacional existente, el mantenimiento del derecho mediante la "Acción Colectiva" de los miembros de la nueva Organización. Con ello, ya no se confiaba en que los miembros aceptarían voluntariamente someterse a determinadas normas jurídicas, sino que se les obligaba en cierta manera a aceptar compromisos inherentes a su condición de Estados soberanos.

Para asegurar el cumplimiento de dichos compromisos, den--

tro de los que figura, como indiscutiblemente fundamental, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; era necesario establecer un sistema coercitivo que asegurara dichos fines de manera satisfactoria, aunque en el campo del Derecho Internacional Público no puede existir un organismo dotado de un poder superior al de los Estados individualmente considerados. En vista de lo anterior, debe ser el concierto internacional quien actúe colectivamente para hacer cumplir las normas que rigen las relaciones internacionales.

Ello se logra mediante la Acción Colectiva de la Organización Internacional, la cual debe tener como fin principal el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Dicho fin debe existir forzosamente en cualquier Organización Internacional de tipo universal (1). Tal fin existió en la Sociedad de Naciones, si bien su actuación fue fallida. Consideraremos que ello se debió, principalmente, a la debilidad del sistema de seguridad colectiva del Pacto de la Sociedad de Naciones.

Bastante hemos hablado ya del sistema de sanciones establecido por el Pacto de la Sociedad de Naciones, pero diremos por último que el plan de seguridad colectiva del Pacto estaba viciado en su misma base, por la imposibilidad en que se encontraba para poner en juego el sistema de sanciones que preconizaba (2).

En el Pacto de la Sociedad encontramos que, se establecía una primacía para las sanciones de orden económico, abandonando las medidas de tipo militar a un segundo término. Consideramos que ello se debió a que

(1) CESAR SEPULVEDA. OP. CIT. PAG. 225.

(2) PIERRE F. BRUGIERE. OP. CIT. PAG. 259.

existían grandes dificultades para establecer una fuerza armada internacional, que asegurara el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Pacto a sus signatarios.

La actual Organización de las Naciones Unidas se comenzó a gestar cuando en 1941 el Presidente americano Roosevelt y el Primer Ministro inglés Churchill firmaron la Carta del Atlántico, en la que se expresaba la idea de que las naciones renunciaran al empleo de la fuerza. Posteriormente, -- en 1942 veintiséis naciones que combatían contra el Eje Berlín-Roma-Tokio firmaron en Washington la Declaración de las Naciones Unidas, en la cual, estimando que la victoria sobre el enemigo era necesaria para defender la vida, independencia y libertad y para proteger los derechos humanos, la justicia y la seguridad, -- los países firmantes se comprometían a emplear todos sus recursos en contra de las Potencias del Eje, así como a no negociar la paz por separado (3). En octubre de 1943, se reunieron en Moscú los representantes de China, Estados Unidos, Inglaterra y Rusia, expidiendo la Declaración de las Cuatro Potencias, la cual, en su Cuarto Punto, establecía la necesidad de constituir en un plazo breve una Organización Internacional, que estaría basada en el principio de igualdad soberana de todos los países amantes de la paz y la seguridad internacionales (4).

Las mismas potencias participantes en la Conferencia de -- Moscú se reunieron en Dumbarton Oaks, Estados Unidos, en donde se discutieron las características que debería tener la Organización Internacional. En tal reunión, se decidió que el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales debería encomendarse a un órgano central, en el que tendrían membresía permanente los --

(3) LAS NACIONES UNIDAS AL ALCANCE DE TODOS. 2a. EDICION EN ESPAÑOL. NUEVA YORK, 1960. PAG. 5.

(4) LAS NACIONES UNIDAS AL ALCANCE DE TODOS. 2a. EDICION EN ESPAÑOL. NUEVA YORK, 1960. PAG. 6.

Estados participantes en la Conferencia, además de Francia (5). Tal órgano, denominado Consejo de Seguridad, tendría a su disposición las suficientes fuerzas armadas que le permitieran actuar en contra de quienes quebrantaran la paz en lo futuro, si fracasaban las medidas políticas que el Consejo emplearía antes de utilizar la fuerza. Esta solución dió a las Naciones Unidas un carácter corporativo del cual careció la Sociedad de Naciones, y cuyas experiencias empezaban a ser aprovechadas (6).

Lo relativo a la votación dentro del Consejo de Seguridad se trató en la Conferencia de Yalta, celebrada en 1945 en Crimea entre el Presidente Roosevelt, el Primer Ministro Churchill y el Mariscal Stalin. El acuerdo, conocido como "Fórmula de Yalta" consistía en un sistema de votación de mayoría calificada, conforme al cual las resoluciones debían ser tomadas, en todos los casos, por una mayoría de siete. Pero se establecía una diferencia entre los "asuntos de procedimiento" y todos los "otros asuntos". Los primeros debían decidirse por el voto de siete miembros. En relación a los "otros asuntos", el voto de los siete miembros debía incluir a los de los cinco miembros permanentes, excepto en los casos de arreglo pacífico de controversias y de solución de disputas locales por medio de acuerdos regionales, en los que la parte en controversia se abstendría de votar. Esta fórmula fue interpretada, oficialmente, como si se estableciera una distinción entre la función "quasi-judicial" tendiente a promover la solución pacífica de las disputas, y la "función política", que lleva a emprender-

(5) LAS NACIONES UNIDAS AL ALCANCE DE TODOS. 2a. EDICION EN ESPAÑOL. NUEVA YORK, 1960. PAG. 6.

(6) REVERIANO GARCIA CASTREJON. "LA COMUNIDAD JURIDICA INTERNACIONAL Y SUS SISTEMAS DE SEGURIDAD". TESIS PROFESIONAL. FACULTAD DE DERECHO. MEXICO, D. F. 1964. PAG. 51.

una acción por el mantenimiento de la paz y la seguridad (7). Además de tal acuerdo, la Conferencia de Yalta decidió convocar a una reunión de las Naciones Unidas, a celebrarse el 25 de abril de 1945 en la ciudad de San Francisco.

La Carta de las Naciones Unidas fue aprobada unánimemente por más de 50 naciones reunidas en San Francisco el 26 de junio de 1945, acompañada del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. La similitud entre la Sociedad de Naciones y de las Naciones Unidas estriba en que los propósitos de ambas son los mismos, y a la vez los de toda organización internacional general: promover la cooperación internacional y lograr la paz y la seguridad internacionales (8). De acuerdo con la aseveración del autor citado, podemos afirmar que, aunque idénticas en los propósitos que las animan, la Sociedad de Naciones y la Organización de las Naciones Unidas difieren entre sí por el carácter eminentemente distinto que les otorgan los medios de que disponen cada una para lograr la obtención de los fines señalados.

Fundamentalmente, podemos observar tal diferencia en las disposiciones del Pacto de la Sociedad de Naciones y las de la Carta de las Naciones Unidas referentes a la creación del Consejo de la Sociedad y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ya que este último tiene especiales características que le permiten superar, al menos teóricamente, a su antecedente.

El fracaso de la Sociedad de Naciones determinó que en la Carta de las Naciones Unidas existiera una gran preocupación por la preservación de la paz mundial. Para ello, se abandonó el sistema de menciones jurídicas establecido en el Pacto de la Sociedad, instituyéndose un sistema de sancio-

(7) FENWICK. OP. CIT. PAGES. 211 y 212.

(8) CESAR SEPULVEDA. OP. CIT. PAG. 230.

nes más eficaz y práctico. La preocupación por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en la Carta de las Naciones Unidas es de un carácter más dinámico que el del Pacto de la Sociedad de Naciones.

Superando notablemente a su antecedente, la Carta de las Naciones Unidas procuró que su actuación en el campo de las relaciones internacionales fuese más acorde con la realidad. El Derecho debe ser congruente con el medio ambiente en el que va a tener su campo de aplicación. No puede concebirse la existencia de un sistema de Derecho en desacuerdo con las circunstancias existentes al momento de su actuación. Uno de los factores que determinaron el fracaso de la Sociedad de Naciones fue que los creadores del Pacto desconocieron la situación imperante en aquella época, pretendiendo establecer un sistema de Derecho demasiado progresista y revolucionario.

El fin esencial de la Organización de las Naciones Unidas es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Todo el cuerpo de preceptos reunidos en la Carta está orientado a tal fin, que es la respuesta de la Humanidad a los horrores de la guerra, que ha azotado dos veces al mundo. El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales solamente puede lograrse mediante la "Acción Colectiva" de los miembros de la O.N.U.

Para los miembros de la O.N.U., el empleo de la fuerza está prohibido, salvo en casos de legítima defensa, y la Organización tiene la facultad de intervenir en cualquier tipo de guerra, a diferencia de la Sociedad de Naciones, que solamente podía intervenir en el caso de una guerra ilícita. En la carta de las Naciones Unidas (Artículo 2/5), los miembros están obligados a participar en cualquier clase de acción emprendida por la Organización de ---

acuerdo con la misma Carta, mientras que en la Sociedad de Naciones cada --- miembro podía determinar si intervenía o no, según su propia conveniencia.

Hablando en términos generales, podemos decir que la -- Carta de las Naciones Unidas posee un sistema coercitivo que le permite asegurar el cumplimiento a sus disposiciones. Los miembros de las Naciones Unidas (Artículo 43), con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tienen la obligación de poner a disposición de la Organización la ayuda que sea necesaria para lograr tal fin. Así-mismo (Artículo 45), se prevee que la Organización cuente con una fuerza puesta a su disposición.

No obstante que, como veremos más adelante, a la realización del fin fundamental de la O.N.U. se hayan presentado innumerables obstáculos, podemos afirmar que la Carta de las Naciones Unidas está dotada de un sistema de coercitividad, si bien es cierto que ésta es relativa. Aún no se ha - podido encontrar la forma de conciliar políticamente la hegemonía de los Estados-poderosos con la seguridad necesaria de los países débiles. Ello da margen a que en la realidad, no en el campo jurídico, tal coercitividad vaya dirigida más --- bien hacia Estados que no pueden oponerse a las Grandes Potencias. A estas últimas nunca podrá imponérseles la sanción de una Acción Colectiva en su contra por parte de Estados débiles, a menos que se produzca en el seno de una Organización Mundial perfecta.

La actual Organización Internacional no es sino un paso - hacia otra que forzosamente habrá de mejorarla. Consideramos que la O.N.U. no soluciona todos los problemas que se le oponen, porque sus miembros no están dis puestos a cumplir con lo que por su parte se obligan, y que, debido a ello, tal vez deberá desaparecer y dar paso a otra mejor.

Sin embargo, no es tanto la idea de una mejor Organización Internacional lo que hay que procurar, sino más bien que los Estados cumplan con sus compromisos internacionales. Si la O.N.U. no ha actuado lo bien que se esperaba, ello no se debe tanto a imperfecciones de la Carta, sino a errores de sus miembros. En resumen, no son errores de tipo jurídico los que han impedido una actuación eficaz de los fines de la Carta de las Naciones Unidas, sino errores de tipo humano, imputables a los miembros que no han querido cooperar a la consecución de un valor universal: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

II. CARACTERES FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN RELACION CON LA ACCION COLECTIVA

1. Miembros

Los miembros de la O.N.U. son de dos clases: los originarios, que son aquellos países que "habiendo participado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional celebrada en San Francisco, o que habiendo firmado previamente la Declaración de las Naciones Unidas de 10. de enero de 1942, suscriban esta Carta y la ratifiquen de conformidad con el Artículo 110" (Artículo 3 de la Carta). Los que podríamos denominar como miembros posteriores son "todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones asignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo" (Artículo 4/1). "La admisión de tales Estados como Miembros de las Naciones Unidas se efectuará por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad" (Artículo 4/2).

Para que el Consejo de Seguridad recomiende a un Estado

como aspirante a miembro de la Organización, es necesario que existan nueve votos a favor de tal solicitud, contados entre ellos los de la totalidad de los miembros permanentes del Consejo (Artículo 27/3). La Asamblea General decidirá en definitiva si se acepta al Estado solicitante como miembro de las Naciones Unidas, previo voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros presentes y votantes en la reunión respectiva (Artículo 18/2).

El miembro que haya sido objeto de una acción preventiva o coercitiva por parte del Consejo de Seguridad podrá ser suspendido del ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de miembro, pudiendo ser restituído en ellas por el Consejo de Seguridad (Artículo 5). Asimismo, "Todo miembro de las Naciones Unidas que haya violado repetidamente los principios contenidos en esta Carta podrá ser expulsado de la Organización por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad" (Artículo 6). Tanto la suspensión de derechos de un miembro como su expulsión las efectúa la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad, aplicándose al efecto el mismo porcentaje de votación que para la admisión de nuevos miembros. La restitución de los derechos de un miembro es de la competencia del Consejo de Seguridad (Artículo 5, último párrafo).

2. Organos

El Artículo 7/1 señala que los órganos principales de las Naciones Unidas a la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría General. El párrafo 2o. del Artículo 11 señala la posibilidad de constituir los órganos subsidiarios que se estimen necesarios.

Para el objeto del presente estudio, nos limitaremos a se-

ñalar las características fundamentales de tres de los órganos de las Naciones Unidas: la Asamblea General, la Secretaría y el Consejo de Seguridad.

A. La Asamblea General, Constitución, Funciones y Votación

Está constituida por todos los miembros de la Organización, se reúne regularmente cada año, pero también puede ser convocada para reuniones especiales por la Secretaría, a requerimiento del Consejo de Seguridad o de la mayoría de los miembros de la Asamblea General (Artículos 9/1 y 20 de la Carta).

La Asamblea General puede tratar cualquier asunto o cuestión dentro de los límites de la Carta, o que se refiera a los poderes y funciones de los órganos creados por la misma, salvo el caso de que el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna la Carta en alguna controversia o situación. Únicamente si así lo solicita el Consejo, podrá la Asamblea discutir el asunto y hacer alguna recomendación (Artículos 10 y 12/1). En el examen de los Artículos citados en el párrafo anterior empezamos a notar el adelanto respecto del Pacto de la Sociedad de Naciones. Ya no existe una concurrencia entre las atribuciones concedidas a la Asamblea y al Consejo de Seguridad. Cada órgano tiene su esfera de acción, la cual se señala con más o menos precisión en las disposiciones de la Carta.

El Artículo 11 señala cuáles son los poderes de la Asamblea. En su párrafo 1o. el Artículo citado establece que "La Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarrollo y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones res

pecto de tales principios a los miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos".

El párrafo 2o. del mismo Artículo prevee que la Asamblea puede discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, así como también un Estado que no sea miembro de la Organización, siempre y cuando tal Estado acepte previamente someterse a las obligaciones de arreglo pacífico señaladas por la Carta. La Asamblea podrá hacer recomendaciones al respecto al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a ésta y a aquéllos, siempre y cuando el Consejo no esté interviniendo en tal asunto.

La Asamblea General, de acuerdo con el párrafo 3o. del Artículo 11, "podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales".

En materia de votación, la Carta de las Naciones Unidas adelantó, al menos en la Asamblea General, al sistema reinante en el Pacto de la Sociedad de Naciones, en el cual era necesario el requisito de la unanimidad de votos. Al respecto, la Carta atenuó el rígido sistema, estableciendo una manera más práctica de votar los asuntos. Para ello, se hace una distinción entre cuestiones importantes y otras que no tienen tal categoría. Para el primer grupo, se establece como requisito necesario para su adopción la aprobación de los dos tercios de los miembros presentes y votantes en la reunión respectiva (Artículo 18/2). En el segundo caso, los acuerdos se toman por la aprobación de la mayoría de los miembros presentes y votantes (Artículo 18/3).

Las cuestiones denominadas "importantes", según el párrafo

2o. del Artículo 18, comprenden: "las recomendaciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, la elección de los miembros del Consejo Económico y Social, la elección de los miembros del Consejo de Administración Fiduciaria de conformidad con el inciso "c", párrafo 1 del Artículo 86, la admisión de nuevos miembros a las Naciones Unidas, la suspensión de los derechos y privilegios de los miembros, la expulsión de miembros, las cuestiones relativas al Régimen de Administración Fiduciaria y las cuestiones presupuestarias".

La enumeración citada no es limitativa, pues el párrafo 3o. del mismo Artículo prevee la posibilidad de que nuevos asuntos tomen la categoría de "cuestiones importantes". Para ello, sólo es necesario que la mayoría de los miembros presentes y votantes en la reunión respectiva así lo considere.

B. La Secretaría General, Funciones.

Este órgano está integrado por el Secretario General y -- del personal que requiera la Organización. El Secretario General es el más alto funcionario administrativo de las Naciones Unidas, y es nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad (Artículo 97). Tanto el Secretario General como el personal de la Secretaría no pueden solicitar o recibir instrucciones de ningún gobierno o autoridad ajena a la Organización, ni actuar en forma que sea incompatible con su carácter de funcionarios internacionales, responsables únicamente ante la Organización (Artículo 100/1).

Probablemente, la facultad más importante del Secretario General es la que le permite llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que, en su opinión, pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (Artículo 99).

III. EL CONSEJO DE SEGURIDAD

Intencionalmente hemos querido dejar al último el estudio del Consejo de Seguridad, ya que consideramos que en este órgano es donde se encuentra el origen de la Acción Colectiva en el sistema de la Carta de las Naciones Unidas.

El Consejo de Seguridad es el órgano al cual la Carta confiere la responsabilidad de velar por el Propósito primario de las Naciones Unidas: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El Artículo 24/1 establece que: "A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad". Asimismo, la parte final del párrafo 2o. del Artículo 24 señala que "Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan comprendidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII". En virtud de la representación que le es conferida al Consejo por los miembros de las Naciones Unidas, éstos se comprometen a aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con la Carta (Artículo 25).

1. Función principal

El Consejo, al actuar para lograr el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, lo está haciendo a nombre de los miembros de las Naciones Unidas, por lo que su función tiene el carácter de "colectiva", es decir, representativa de todos los miembros de la Organización, quienes están obligados, por la propia expresión de su voluntad, a cumplir las decisiones del Consejo al respecto. La Acción Colectiva de los Estados para el mantenimiento

de la paz y la seguridad internacionales es ejercitada por el Consejo de Seguridad, y está comprendida en las disposiciones de los Capítulos VI, VII, VIII y -- XII de la Carta de las Naciones Unidas.

El Consejo de Seguridad es el órgano al que la Carta encomienda la primordial responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales, considerándose que por ser más reducidos sus componentes, es más sencillo emprender una acción rápida y eficaz. Es precisamente en la institución de este órgano en donde se encuentra la base del sistema de Seguridad Colectiva imperante en la Carta de las Naciones Unidas. Tan es así, que la Carta ha dotado a las decisiones del Consejo de compulsividad respecto de todos los miembros de las Naciones Unidas, al establecer que "los miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con la Carta" (Artículo 25). La ejecutividad de las decisiones del Consejo de Seguridad se manifiesta también en el Artículo 39 de la Carta, que señala que -- "el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, -- quebrantamiento de la paz o actos de agresión, y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42, para -- mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales".

2. Composición

El Consejo de Seguridad se compone de 15 miembros, según las reformas a los Artículos 23 y 27, que entraron en vigor en Agosto de -- 1965. De tales miembros, cinco tienen el carácter de permanentes (China, Francia, Rusia, Inglaterra y los Estados Unidos). Los 10 miembros restantes son elegidos por el voto de las dos terceras partes de la Asamblea General, duran en su encargo dos años y son renovados a razón de tres miembros cada año.

En la integración del Consejo de Seguridad, la Organización de las Naciones Unidas siguió el sistema del Pacto de la Sociedad de Naciones en lo relativo al carácter permanente de algunos de sus miembros, lo que ha motivado gran cantidad de críticas. A nuestra manera de ver, existe contradicción entre el principio de igualdad de los miembros de las Naciones Unidas y la composición del Consejo de Seguridad. Tal contradicción resalta aún más al observar que para que se pueda tomar una decisión por parte del Consejo, es necesario que exista una mayoría de nueve votos, contados entre ellos los concurrentes de las Grandes Potencias. En cuestiones de procedimiento, las decisiones del Consejo de Seguridad serán adoptadas por nueve votos a favor, sin necesidad de unanimidad por parte de los miembros permanentes.

3. Votación

Aunque la Organización de las Naciones Unidas pretendió terminar con el sistema de la unanimidad de votos en vigor en el Pacto de la Sociedad de Naciones, en el seno del Consejo de Seguridad la situación permaneció igual que en el Pacto. Las Grandes Potencias, con intereses antagónicos entre sí, necesitan votar de manera unánime para que se adopte determinada acción, sea o no de gran importancia; para su adopción es necesario el consentimiento unánime de los miembros permanentes. Aunque la Carta de las Naciones Unidas parece estar imbuída del principio de igualdad de sus miembros, el Artículo 27 -echa por tierra todos los propósitos de la Carta. A primera vista, el párrafo 1o. del Artículo 27 contiene la misma prevención que señala el Artículo 18/1 respecto de la Asamblea General: que cada miembro del organismo tendrá solamente un voto. Sin embargo, el significado de las dos medidas es diferente. "La consideración de los votos de los miembros es igual en la Asamblea General y desigual-

en el Consejo de Seguridad" (9).

En cierta manera, consideramos lógico el predominio político de las Grandes Potencias en las Naciones Unidas. Si ellas son precisamente las más poderosas económica y militarmente, lógico es que su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales sea mayor, por lo que deben tener una mayor ingerencia en lo que afecte a dicho fin. Sin embargo, - estimamos necesario buscar la adecuación entre el principio de igualdad soberana de los miembros de las Naciones Unidas y el sistema de elección y votación en el Consejo de Seguridad. Tal adecuación es necesaria para que las Naciones --- Unidas se justifiquen jurídicamente. Además, es necesario que la integración del Consejo se ajuste a la realidad, ya que en la actualidad no puede afirmarse que China sea una gran potencia militar o económica.

Ahora bien, consideramos que, prácticamente, es incuestionable que las Grandes Potencias tengan un papel preponderante en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La realidad así lo impone, pero es necesario que la hegemonía de las Grandes Potencias sea fundamentada jurídica--- mente.

En resumen, el Consejo de Seguridad es el órgano más importante de la Organización. Ya quedó dicho que tiene facultades exclusivas para conocer de situaciones que pongan en peligro el mantenimiento de la paz y - la seguridad internacionales. Sin embargo, no solamente actúa con carácter represivo, sino que también la Carta le asigna un papel tendiente a prevenir cualquier controversia internacional que pudiera resultar una amenaza a la paz y a la segu

(9) HANS KELSEN. "THE LAW OF THE UNITED NATIONS". FREDERICK A. - PRAEGER PUBLISHER. FOURTH PRINTING. NEW YORK 1964, PAG. 239.

ridad internacionales, el cual se encuentra reglamentado en las disposiciones del Capítulo VI, y al que nos referiremos posteriormente.

El Consejo de Seguridad es el órgano central de las Naciones Unidas, y por ende, se encarga de las cuestiones más importantes. Como ejemplo de sus funciones, podemos señalar, aparte del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, su intervención en la admisión de nuevos miembros, en la expulsión de algún miembro que viole repetidamente los principios de la Carta, en la suspensión y restitución de los derechos y privilegios inherentes a la calidad de miembro de las Naciones Unidas respecto de algún Estado que se hubiera hecho acreedor a tal sanción, así como de la nominación del Secretario General.

Como se observa claramente, la intervención del Consejo de Seguridad en tales asuntos se debe precisamente a la importancia de tales cuestiones. Debido al carácter importante de las actividades señaladas, el Consejo, para adoptar cualquier decisión respecto a ellas, debe aceptar por nueve votos a favor de la iniciativa, debiendo contarse entre tales votos los de todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En las cuestiones de mero procedimiento, el Consejo puede aceptarlas si existen nueve votos a favor, sin que sea necesaria la unanimidad de las Grandes Potencias.

En la materia de nuestro estudio, podemos afirmar que, por regla general, las decisiones del Consejo respecto del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales deben contar con la aprobación unánime de los miembros permanentes. Sin embargo, se exceptúan de la regla de unanimidad de votos de las Grandes Potencias los casos de Arreglo Pacífico de Controversias, en que la parte en conflicto se abstendrá de votar.

4. El derecho de veto

El procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad se conoce como "La Fórmula de Yalta", adoptada en la reunión celebrada en -- Crimea en 1945, entre el Presidente Roosevelt, el Primer Ministro Churchill y el Mariscal Stalin. Dicha fórmula ha originado una gran polémica, ya que ha dado lugar al discutidísimo "derecho de veto", otorgado a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Según el reformado Artículo 27/3, las decisiones del Consejo sobre cuestiones que no sean de procedimiento deberán ser tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes, lo que significa que cualquiera de las Grandes Potencias puede vetar cualquier decisión, votando en contra de ella, exceptuándose el caso de - arreglo pacífico de controversias, en el cual la parte interesada se excluye de la votación.

"Lo expresado en el Artículo 27/3 permite dos diferentes - interpretaciones. Una es que una decisión en el caso del Artículo 27/3 requiere de los votos concurrentes de los representantes de los cinco miembros permanentes. En caso de que uno o más de los representantes de los miembros permanentes no - estén presentes en la votación o se abstengan de votar, no puede ser tomada ninguna decisión válida. Un miembro permanente puede ejercer su derecho de veto - mediante su ausencia en la reunión respectiva o bien absteniéndose de votar. La abstención de votar por parte de un miembro permanente, en una decisión que no sea de mero procedimiento, toma el carácter de veto, aún en el caso de que el - miembro no intente evitar una decisión válida por medio de la abstención" (10).

(10) KELSEN OP. CIT. PAG. 240.

De tal manera, el sistema de votación en el Consejo de Seguridad difiere completamente del de la Asamblea General. Al respecto, el Artículo 18/2 señala que las decisiones en la Asamblea en cuestiones importantes se tomarán por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. En cambio, el Artículo 27/3 establece que las decisiones del Consejo sobre cuestiones importantes serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes.

Asimismo, encontramos que en el Artículo 18, referente a la votación de cuestiones importantes en la Asamblea, se hace una enumeración de lo que se considera como asuntos importantes; para cuya aceptación es necesario el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros presentes y votantes. Para determinar si alguna cuestión fuera de las señaladas como importantes debe ser considerada como tal, basta con que así se decida por la simple mayoría de los miembros presentes y votantes en la reunión respectiva.

Como ya quedó dicho, en el Consejo de Seguridad las decisiones sobre cuestiones de procedimiento deben ser tomadas previo el voto afirmativo de nueve miembros. Asimismo, las decisiones del Consejo sobre cuestiones --importantes se toman por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los de los cinco miembros permanentes. Sepúlveda (11) afirma que la calificación de si una materia es o no de procedimiento, debe ser hecha también por el voto de "mayoría calificada" (9 votos a favor, incluidos los de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad).

Las abstenciones en el voto, según la clara redacción del

(11) CESAR SEPULVEDA. OP. CIT. PAG. 242.

Artículo 27/3, consideramos que deben ser tomadas como condiciones que impiden la existencia de la "mayoría calificada" (12). Sin embargo, existen casos en que las abstenciones en el voto no implican el ejercicio del derecho de veto. Uno de dichos casos se presenta en las situaciones previstas en el Capítulo VI de la Carta, relativo al Arreglo Pacífico de Controversias. Otro es el arreglo pacífico de controversias de carácter local. En ambas situaciones, las partes en la controversia se abstendrán de votar. Es decir, existe para el miembro permanente del Consejo de Seguridad que sea parte en una controversia, la obligación de abstenerse de votar en la decisión que al efecto se tome.

"Ahora bien, la interpretación de que la ausencia o abstención de votar por parte de un miembro permanente del Consejo de Seguridad en un asunto que no sea de procedimiento, no impide una decisión válida del Consejo de Seguridad, no está excluida. Ello puede basarse en el hecho de que en los Artículos 108 y 109, en los que la ratificación de una enmienda a la Carta por los cinco miembros permanentes es necesaria, la Carta expresamente señala: "Incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad". Ya que el Artículo 27/3 no requiere los votos concurrentes de "todos" los miembros permanentes, sino únicamente los votos concurrentes de los miembros permanentes, una decisión válida del Consejo en una cuestión que no sea de procedimiento puede ser adoptada aún en el caso de que un miembro permanente se abstenga de votar. Esta interpretación prevalece en la práctica del Consejo de Seguridad. La abstención de un miembro permanente no se considera que tenga el efecto de un voto negativo, y por lo tanto no impide las decisiones en que concurren siete miembros del Consejo de Seguridad, incluyendo a los demás miembros permanentes votantes - (12) DE ACUERDO, SEPULVEDA. OP. CIT. LOC. CIT.

en la decisión. Si esta interpretación del Artículo 27/3 es aceptada, las preguntas surgen: ¿Cuál es el resultado si dos o tres miembros permanentes se abstienen de votar?, ¿Cuántos miembros permanentes pueden abstenerse de votar sin impedir una decisión válida del Consejo de Seguridad?. No hay respuesta para estas interrogantes en el texto de la Carta" (13).

A la opinión transcrita hay que agregarle lo relativo a las reformas de los Artículos 23 y 27, puestas en vigor en agosto de 1965, y -- por medio de las cuales se aumentó el número de miembros del Consejo a quince, siendo necesario el voto afirmativo de nueve miembros, incluidos los de los miembros permanentes, para la adopción de una decisión considerada importante.

En realidad, consideramos que la correcta interpretación del Artículo 27/3 debe ser en el sentido de que las abstenciones de votar por parte de los miembros permanentes son votos negativos. La redacción del Artículo citado es bastante clara y no deja lugar a dudas sobre su interpretación. Es cierto sin embargo que se ha buscado atenuar un poco la fuerza del veto, debido principalmente a la reacción contraria que se ha despertado, pero si nos atenemos a una interpretación jurídica del precepto citado, no podemos sino concluir de la manera arriba indicada.

Dada la fundamental tarea del Consejo de Seguridad de preservar y mantener la paz y la seguridad internacionales, y por ende de las decisiones que en él se adoptan; es necesario establecer de una manera precisa si la abstención de votar en determinada cuestión por parte de un miembro permanente es o no un voto contra la adopción de determinada medida. Supongamos, por ejemplo, que se trate de ejercer medidas militares contra un Estado infractor de

(13) HANS KELSEN OP. CIT. PAG. 241.

los principios de la Carta, y que tenga determinada relación con alguno de los miembros permanentes del Consejo. Este último, por razones de conveniencia puede abstenerse de votar al efecto. En esta situación de urgente actuación del Consejo de Seguridad, sería antijurídico aplazar dicha actuación atendiendo a los intereses particulares de algún Estado, que de esta manera estaría obstaculizando la Acción Colectiva de las Naciones Unidas.

Hemos señalado las dos interpretaciones que pueden darse al Artículo 27/3 en lo referente a decisiones importantes tomadas por el Artículo 23. Ya sea que se considere necesario el voto afirmativo de todos los miembros permanentes, y por ello las abstenciones como votos en contra; o bien se establece que no es necesario que todos los miembros permanentes voten a favor de determinada decisión; sino simplemente que es suficiente que aunque no voten a favor expresen su oposición al efecto, y por ello las abstenciones de votar no constituyen un voto en contra. Este es precisamente la fórmula que se sigue en el Consejo de Seguridad y que, como ya dijimos, consideramos como contraria a lo que señala el Artículo 27/3.

Si bien es cierto que la primera interpretación es demasiado radical, consideramos que se podría hacer concordar las dos situaciones mediante lo que se ha dado en llamar "veto opcional". Mediante él, se pretende dejar a la discreción del miembro permanente que se abstiene de votar la determinación del sentido que tiene su abstención, ya sea que su abstención tenga o no el carácter de veto, y de esta manera permitir al miembro hacer una aclaración al respecto antes de proceder a la votación; si bien es cierto que tal solución no tiene bases en la Carta (14).

(14) KELSEN. OP. CIT. PAG. 244.

IV. IMPORTANCIA DEL DERECHO DE VETO EN RELACION CON LA ACCION COLECTIVA

A pesar de la oposición de los demás países a lo que según las Grandes Potencias declararon era su interpretación de la Fórmula de Yalta, estas últimas declararon crudamente que se tenía que escoger entre la Fórmula de Yalta y el hecho de que no hubiera Organización de las Naciones Unidas -- (15).

Ello fue la respuesta de las Grandes Potencias a la oposición despertada por la Fórmula de Yalta. Entre el grupo de naciones que se opusieron a dicha solución para la votación en el Consejo de Seguridad, el líder fue Australia. Las enmiendas que este grupo de países presentó fueron variadísimas, e iban desde reformas menores hasta la completa eliminación del veto.

La trascendental misión del Consejo de Seguridad puede -- verse obstaculizada por el Derecho de veto. "Pese a su limitada competencia, el Consejo es el órgano más importante y poderoso de las Naciones Unidas conviene en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad (Artículo 25); la -- Asamblea General no puede hacer recomendaciones sobre una controversia o situación mientras el Consejo de Seguridad está desempeñando las funciones que le asigna esta Carta respecto de las mismas (Artículo 12); el Consejo podrá establecer -- los organismos subsidiarios necesarios (Artículo 29); la Asamblea puede admitir nuevos miembros solamente previa recomendación del Consejo de Seguridad (Artículo -- 4o.)" (16).

(15) JOSEF L. KUNZ. EL PROBLEMA DEL VETO EN LAS NACIONES UNIDAS.- REVISTA DE LA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA. VOL. XI NUM. 43, 1949. PAG. 128.

(16) JOSEF L. KUNZ. OP. CIT.

Fundamentalmente, la misión del Consejo de Seguridad es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Un medio para la consecución del fin primordial es el sistema de Arreglo Pacífico de Controversias señalado en el Capítulo VI de la Carta, en el cual el Consejo de Seguridad -- tiene el papel principal.

Otro medio para la consecución del primordial fin de las Naciones Unidas es el ejercicio de las sanciones que se expresan en el Capítulo VII de la Carta, las cuales serán aplicadas si el Consejo de Seguridad así lo es tima necesario. Dichas medidas pueden no implicar el uso de la fuerza armada -- (Artículo 41); o bien, el Consejo de Seguridad puede ejercer por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (Artículo 42). Tanto las medidas -- no militares como las armadas serán tomadas si el Consejo de Seguridad determina que existe una amenaza a la paz (Artículo 39).

Si se presenta la determinación de dicha amenaza a la paz prevista por el Artículo 39, los miembros están obligados a prestar a la Organiza ción toda clase de ayuda, y se abstendrán de auxiliar al Estado contra el cual -- la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva (Artículo 2/5). Para reforzar aún más la obligación impuesta en el Artículo anterior; el Artículo -- 25 establece para los miembros de las Naciones Unidas la obligación de aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad.

Del examen de los artículos señalados, podemos concluir -- que el Consejo de Seguridad es el único órgano de las Naciones Unidas que pue de adoptar decisiones que obligan a los miembros de la Organización. Dichas -- decisiones son sobre materias importantes, relacionadas principalmente con el mante

nimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Ateniéndonos fundamentalmente a las sanciones que el Consejo de Seguridad puede ejercer una vez que se determine una amenaza a la paz, diremos que los creadores de la Carta de las Naciones Unidas concibieron al Consejo como un órgano, que, por su importante papel, sería nada menos que el guardián de la paz, que podría funcionar con la rapidez necesaria en casos de emergencia (17). En efecto, el Artículo 24/1 concibe la acción del Consejo como "rápida y eficaz".

Sin embargo, la rapidez y eficacia de la acción del Consejo de Seguridad es contenida por el derecho de veto conferido a sus miembros permanentes. Asimismo, todo el poder con el que se pretendió dotar al Consejo queda en manos de los miembros permanentes (18). No puede pues considerarse que el veto sea una institución que se justifique ni jurídica ni prácticamente. Jurídicamente, contradice el principio de igualdad soberana que preconiza la Carta en su Artículo 2/1, ya que se confieren poderes especiales a un determinado grupo de países sin ninguna base legal. Prácticamente, atenta contra la imperante necesidad de contar con un órgano ejecutivo que sea capaz de actuar rápida y eficazmente, según se establece en el Artículo 24/1.

Al agruparse bajo una Organización Internacional con pretensión de validez universal, y aceptando someterse a determinadas normas jurídicas; el conjunto de Estados que forman la comunidad internacional obedece a la urgente necesidad de la unión para lograr los intereses de dicha comunidad. Al univer

(17) CESAR SEPULVEDA. OP. CIT. PAG. 242.

(18) JOSEF L. KUNZ. EL PROBLEMA DEL VETO EN LAS NACIONES UNIDAS.- REVISTA DE LA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA. VOL. XI NUM. 43, 1949. PAG. 133.

salizarse los intereses de los Estados, los esfuerzos conjuntos de éstos estarán encaminados al logro de intereses, que, mediante la unión internacional, devienen en mundiales o comunes a toda la comunidad internacional. El interés fundamental de la comunidad internacional, ya convertida en Organización, es el logro de la paz universal. Para ello, se ha creado un órgano que, mediante la acción de las Naciones Unidas, tiende a lograr el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En dicho órgano se ha delegado la gran responsabilidad de proveer a la satisfacción del fundamental propósito de la actual Organización, dotándole del poder necesario para la consecución de dicho fin.

Al Consejo de Seguridad le atribuye la Carta un poder respecto de los demás miembros al establecer en el Artículo 25 la obligatoriedad de las decisiones del Consejo. Dichas decisiones se refieren a la satisfacción del valor supremo de las Naciones Unidas: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, actúa en representación de la totalidad de los miembros de las Naciones Unidas, y los miembros permanentes del Consejo son representantes de los intereses universales.

El poderío militar y económico de que necesita el Consejo de Seguridad para el desempeño de su primordial responsabilidad, solamente puede ser proporcionado por las Grandes Potencias, quienes tienen una participación directa en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Dicha participación, como ya quedó dicho, no es ejercitada a nombre propio por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sino en representación de las Naciones Unidas. El Consejo es, de tal manera, el órgano representativo de la Organización Internacional para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

De la misma manera que en el Derecho Interno un representante popular no puede aprovechar su puesto para beneficio personal, la misión del Consejo de Seguridad no debe consistir en satisfacer los intereses de sus miembros permanentes, que, al proceder de tal manera, están subordinando los valores universales a conveniencias de tipo nacional. Las Grandes Potencias, que deberían ser ejemplo y guía de los miembros de las Naciones Unidas, han aprovechado en su particular beneficio su membresía permanente en el Consejo. No han comprendido que son representantes de las Naciones Unidas y que, con tal carácter, deben hacer a un lado sus propias conveniencias.

Resulta desconsolador el comprobar que los primeros en contribuir al fracaso de las Naciones Unidas son precisamente los Estados que pugnarón por la creación del tipo de Organización Internacional más avanzado. El fracaso de las Naciones Unidas no se deberá a defectos de tipo jurídico de la Carta, sino a errores de sus miembros. La Carta, no obstante algunos defectos, es un instrumento jurídico suficiente para lograr la armonía universal. Sin embargo, sus preceptos no han sido cumplidos, originando de esta manera la crisis actual del Derecho Internacional Público.

El Derecho Internacional goza actualmente de un florecimiento inusitado. La Carta de las Naciones Unidas ha introducido instituciones que indiscutiblemente han dado origen al más evolucionado tipo de Derecho Internacional Público. Bastará señalar que se ha aportado el sistema de seguridad colectiva, el cual, al menos teóricamente, otorga una nota de coercitividad a las normas de Derecho reconocidas por la Organización Internacional.

Sin embargo, la coercitividad del Derecho Internacional Público existe únicamente en el texto de la Carta. Razón de ello ha sido la

subordinación de los intereses jurídicos a factores de tipo político, con los que se pretende justificar las constantes infracciones a los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas. Las Grandes Potencias, con su viciada práctica de proceder conforme a sus particulares fines, han propiciado la incapacidad de las Naciones Unidas. Como veremos posteriormente, el Consejo de Seguridad no ha sido capaz de ejercer su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, debido principalmente a que sus miembros permanentes no han podido llegar a un acuerdo entre sí, dados sus antagónicos intereses. Las Naciones Unidas, que debería haber llegado a ser un cuasi perfecto tipo de Organización, en el que todos sus miembros participaran en condición de igualdad, ha devenido en un monopolio del poder ejercido por las Grandes Potencias.

El derecho de veto ha fortalecido aún más la posición de los Estados poderosos, favoreciendo el monopolio del poder y subordinando de tal manera los intereses universales a los de una minoría.

Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones importantes, como ya quedó dicho, se toman por el voto afirmativo de nueve de sus miembros, incluidos los de los miembros permanentes. De esta manera, se establece una impunidad casi absoluta para los Estados detentadores del poder mundial. Si en la práctica es poco menos que utópico concebir alguna acción en contra de algún Estado que sea miembro permanente del Consejo, se debe a la institución del derecho de veto conferido a las Grandes Potencias. El Consejo de Seguridad es el único órgano facultado para decidir si se emprende una Acción Colectiva de tipo represivo en contra de algún Estado, previo voto afirmativo de nueve de sus miembros, incluidos los de los cinco miembros permanentes. De tal manera, un miembro permanente puede impedir tal decisión del Consejo, mediante su voto-

contrario.

Si alguna decisión del Consejo es la determinación de una amenaza a la paz, y por ello la aplicación de las sanciones señaladas en los Artículos 41 y 42, dicha aplicación de cualquier tipo de sanción, será una de las "medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz" de que habla el Artículo 1/1. En caso de que alguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ejerciera su derecho de veto a tal medida, impidiéndola de esa manera, estaría anteponiendo así sus intereses particulares a la acción que con carácter colectivo hubiera sido emprendida por el Consejo.

Si dicha acción fuera emprendida contra una Pequeña Potencia, bastaría que ésta contara con el apoyo de un miembro permanente del Consejo de Seguridad para que este último interviniera en su favor vetando la decisión del Consejo tendiente a sancionar al Estado infractor de la Carta.

Si esta hipótesis constituye una posibilidad, hay que pensar en el caso de que se presentara la necesidad de una Acción Colectiva contra alguna de las Grandes Potencias. Podemos asegurar que el Estado infractor de la Carta ejercitaría su derecho de veto impidiendo una acción en su contra. Según el Artículo 27/3, el miembro permanente que violara las disposiciones del Pacto mediante una amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión; podría estar presente, y aún más, votar en la reunión respectiva del Consejo.

Absurda parecerá esta afirmación, pero es de notar que la parte final del Artículo 27/3 solamente establece dos casos en que se impone la obligación de abstención en la votación. Uno de ellos es en el Arreglo Pacífico de Controversias, en el cual la parte que con carácter de miembro permanente del

Consejo sea también parte en la controversia. La otra situación que impone la abstención en el voto es aquella en que se someta al Consejo el arreglo pacífico de un conflicto regional.

Inexplicable parece que exista tal laguna en la determinación de los casos en que es obligatoria para los miembros del Consejo la abstención de votar, la cual sólo se impone en caso de que se someta al Consejo el arreglo pacífico de una controversia. No nos parece que ello sea una simple omisión motivada por el olvido o descuido, sino que más bien consideramos que es una situación hábilmente prevista por las Grandes Potencias.

Al respecto, Kelsen (19) sostiene que: "La aplicación de la regla que excluye de votar a un miembro del Consejo de Seguridad que es parte en una disputa, depende enteramente de la respuesta a la pregunta de cuál será el Artículo sobre el cual se basará la decisión a tomar por parte del Consejo de Seguridad. Esta es una rara consecuencia de lo expresado en el Artículo 27/3. Un miembro del Consejo, parte en una disputa, es excluido de la votación en el caso de una decisión por la cual el Consejo, de acuerdo con el Artículo 34, determina que la continuación de la disputa puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; pero el mismo miembro no es excluido de votar en el caso de una decisión en la que el Consejo, de acuerdo con el Artículo 39, determina que la disputa entraña una amenaza a la paz, lo cual no es muy diferente a determinar que la continuación de tal disputa pone en peligro la paz. Es obvio que la provisión del Artículo 27/3, al establecer uno de los más fundamentales principios de procedimiento legal: que nadie debe ser juez en su propio caso, puede ser fácilmente eludido escogiendo el-

(19) HANS KELSEN. OP. CIT. PAG. 260.

procedimiento señalado en el Artículo 39 en lugar de lo previsto por algún artículo del Capítulo VI. Y no es necesaria ninguna clase de interpretación para eliminar a este principio para el caso más importante que reclama aplicación: el caso de emprender acción armada. En este caso, el principio está eliminado de la Carta".

Ciertamente, consideramos exacta la afirmación transcrita.- Indudablemente, la abstención de votar para un miembro del Consejo que es parte en un conflicto debe existir en cualquier caso, y no únicamente en la hipótesis planteada en la parte final del Artículo 27/3 (Arreglo Pacífico de Controversias). Es más, consideramos más necesaria dicha abstención en caso de una decisión adoptarse de acuerdo con el Artículo 39 (Acción en Caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión). Una vez más, encontramos razones para afirmar que las Grandes Potencias únicamente han procurado garantizarse una situación privilegiada en el Consejo de Seguridad, sin importarles más que sus propios fines. Nicholas (20) nos da bases para sostener lo anterior, cuando señala que "El Consejo no fue nunca contemplado como una agencia para vigilar a los mismos cinco. Quién custodia a los vigilantes fue considerada siempre como una pregunta sin sentido".

La Organización de las Naciones Unidas, si bien debe su origen al esfuerzo internacional, está por otra parte dominada por las Grandes Potencias, quienes tienen dentro de ella el carácter de directrices en las cuestiones referentes al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Tal situación la consideramos lógica, pues el poderío de que necesita el Consejo de Segu-

(20) H. G. NICHOLAS. THE UNITED NATIONS AS A POLITICAL INSTITUTION, OXFORD UNIVERSITY PRESS. LONDON, 1961. PAG. 64.

ridad, sólo puede ser proporcionado por Estados poderosos. Sin embargo, es contrario a los intereses universales el aprovechar tal situación de privilegio para satisfacer los fines de un grupo de Estados que predominan militar y económicamente. De tal manera, no podemos afirmar que en las Naciones Unidas existan relaciones basadas en la "igualdad soberana de sus miembros", sino que dichas relaciones son de subordinación a quienes arbitrariamente dominan la situación mundial: los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. "La Organización, que en su creación e instrumento, no puede dar órdenes a sus más potentes progenitores y protectores" (21).

V. LAS DIVERSAS ATRIBUCIONES CONCEDIDAS AL CONSEJO DE SEGURIDAD - PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

La lección de la experiencia obtenida por la Sociedad de Naciones fructificó en la Carta de las Naciones Unidas, que pretendió superar a su antecedente. El fracaso de la Sociedad de Naciones se debió fundamentalmente a la falta de correspondencia entre los preceptos del Pacto y la realidad existente. Un exagerado optimismo hizo pensar a los creadores del Pacto que habían encontrado la solución que permitiría a la comunidad internacional lograr su imperativo más forzoso: la paz mundial. Sin embargo, no se preocuparon de poner en concordancia las disposiciones del Pacto con las necesidades de su época. Buscar la preponderancia de lo jurídico sobre la realidad conduce al necesario error de despojar a las normas de su nota de juricidad, haciéndolas inoperantes. El Derecho, en cualquiera de sus ramas, debe ser congruente con la realidad, a la que no debe pretender modificar, sino regular de acuerdo con valores jurídicos generalmente aceptados. La Sociedad de Naciones, más que ser un reflejo de la situa--

(21) H. G. NICHOLAS. OP. CIT. PAG. CIT.

ción internacional a que pretendió regir, representó un anhelo de la comunidad internacional para superar la crisis originada por la Primera Guerra Mundial, anhelo que no fructificó debido principalmente a la poca energía que se aportó a su realización.

"La más grande diferencia entre la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas se refleja en el espíritu que anima a la actual Organización. En vez de optimismo, pesimismo; en vez de idealismo, el nuevo "realismo". La Sociedad de las Naciones tenía como lema, por decirlo así: La paz por el derecho ("La paix par le droit"); las Naciones Unidas se inspiran en el lema: La seguridad por la fuerza" (22).

Un claro ejemplo de que el Pacto de la Sociedad de Naciones olvidó la realidad en aras de la juricidad de sus preceptos, lo encontramos en la reglamentación de la guerra. "El Pacto de la Liga de las Naciones no abolió la guerra, pero estableció una discriminación entre diferentes tipos de guerra. La base de la distinción no era, como en la doctrina clásica, entre guerras justas o injustas, sino entre guerras legales e ilegales. El concepto de guerra legal reemplazó al de guerra justa. La ilicitud de proceder a la guerra no estaba en función de la injusticia intrínseca de la causa de la guerra, sino en la infracción de requisitos formales de procedimiento. Por ello, una guerra legal podía ser sostenida aún entre miembros de la Sociedad por un Estado que no tuviera una causa justa de guerra, en tanto que el que tuviera una causa justa de guerra podría ser culpable de recurrir a una guerra ilegal. La acción militar común señalada en el Artículo 16 del Pacto era, en un real sentido legal, una --

(22) JOSEF L. KUNZ. "EL DERECHO INTERNACIONAL CLASICO AL DERECHO-INTERNACIONAL NUEVO". IMPRENTA UNIVERSITARIA. MEXICO, 1953. -- PAG. 82.

sanción no en contra del agresor injustificado, sino contra el beligerante ilícito - que había recurrido a la guerra en violación a sus compromisos señalados en los Artículos 12, 13 o 15. La Carta de las Naciones Unidas ha reemplazado el concepto de guerra por el de amenaza o uso de la fuerza. En general, el uso de la fuerza está prohibido, salvo la excepción señalada en el Artículo 51; en el cual se otorga al país o países agredidos el derecho de ejercer la legítima defensa en caso de ataque armado" (23).

La Carta de las Naciones Unidas está imbuída de un realismo motivado por el temor a una Tercera Guerra Mundial, pretendiendo garantizar a sus miembros la seguridad de cada uno de ellos. Tal garantía de seguridad colectiva se lleva a cabo por medios más bien prácticos que jurídicos, y tan es así, que el primer Propósito de la Carta (Artículo 1/1) precisamente "mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos a la paz". Al respecto, Kunz (24) afirma que: "La voluntad y el deseo de crear una organización más fuerte, el espíritu de la seguridad por la fuerza, explica que el uso de la fuerza colectiva según la Carta, - y al contrario del Pacto de la Sociedad de las Naciones, no debe constituir necesariamente sanciones jurídicas. Explica también la diferencia más radical: el hacer del Consejo de Seguridad un órgano internacional que, por primera vez, puede mandar a los miembros. Se pensó que la seguridad debe ser garantizada por -

(23) JOSEF L. KUNZ. "BELLUM JUSTUM AND BELLUM LEGALE". AMERICAN - JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW. VOL. 45, 1951. PAG. 532.

(24) JOSEF L. KUNZ. "DEL DERECHO INTERNACIONAL CLASICO AL DERECHO INTERNACIONAL NUEVO". IMPRENTA UNIVERSITARIA, MEXICO, 1953. -- PAG. 84.

la fuerza".

El Consejo de Seguridad fue dotado de ejecutividad en sus decisiones para lograr el propósito fundamental de las Naciones Unidas; el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Como ya quedó explicado, el Consejo de Seguridad, según el Artículo 24/1, actúa en pro del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales con carácter exclusivo, representando a la totalidad de los miembros de las Naciones Unidas. Según el Artículo 24/2, los poderes conferidos al Consejo para lograr el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales están contenidos en las disposiciones de los Capítulos VI, VII, VIII y XII de la Carta de las Naciones Unidas, pudiendo ser la acción del Consejo de tipo preventivo o represivo. En las páginas siguientes, nos referiremos brevemente a las disposiciones de cada uno de los Capítulos señalados.

1. Arreglo Pacífico de Controversias

Las disposiciones del Capítulo VI constituyen, a nuestra manera de ver, una acción de tipo preventivo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En ellas, observaremos claramente la predominante actuación del Consejo de Seguridad, no obstante que también intervienen otros órganos de las Naciones Unidas; la Asamblea General y la Corte Internacional de Justicia.

Kelsen (25) afirma que "La acción preventiva para mantener la paz se señala en el Artículo 1/1 de la Carta como el propósito de "lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz". Este propósito-

(25) HANS KELSEN. OP. CIT. PAG. 15.

de las Naciones Unidas constituye una función de la Organización, que debe ser desempeñada por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y la Corte Internacional de Justicia. A esta función de la Organización corresponde una obligación de los miembros representada como un "Principio" en el Artículo 2/3: "Los miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia".

El Artículo 33/1 establece que "Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección".

Consideramos que tal enumeración de medios pacíficos de arreglo no es restrictiva, ya que tal interpretación está excluida del presente párrafo mediante la inclusión de la frase "u otros medios pacíficos de su elección". A pesar de la claridad de la expresión señalada, Kelsen (26) dice que la clasificación de los medios pacíficos para la solución de controversias es completa, y que no hay otros medios pacíficos de arreglo.

A. Sin la Intervención de los Organos de las Naciones Unidas.

De acuerdo con el articulado del Capítulo VI, las controversias internacionales pueden ser resueltas de dos maneras: interviniendo un órgano de las Naciones Unidas (Asamblea General, Consejo de Seguridad o Corte Interna- (26) HANS KELSEN. OP. CIT. PAG. 376.

cional de Justicia), o bien, sin necesidad de tal intervención. En los medios pacíficos de solución de controversias internacionales señalados en el párrafo 1o. -- del Artículo 33, encontramos ejemplos de las dos categorías señaladas, ya que en el arreglo judicial interviene la Corte Internacional de Justicia.

Sepúlveda (27) señala que existen dos clases de medios de arreglo; los políticos y los jurídicos, perteneciendo al primer grupo la negociación, los buenos oficios y la mediación, las comisiones de investigación y la conciliación, que deberían ser denominados "medios no judiciales de arreglo". Los otros métodos son el arbitraje y la decisión judicial.

a) La negociación

"Cuando surge un conflicto entre dos Estados, normalmente éstos tratan de resolverlo mediante negociaciones diplomáticas directas, antes de recurrir a los otros medios de solución pacífica de los conflictos" (28).

b) Los buenos oficios y la mediación

"Cuando la negociación ha fracasado, o bien, cuando los Estados no recurren a ella, un tercer Estado puede procurar un arreglo entre las partes, interponiendo sus buenos oficios o mediando en la disputa, según el caso. Ambos métodos de solución pacífica parecen confundirse. Los buenos oficios ocurren cuando un país exhorta a las naciones contendientes a recurrir a la negociación entre ellos. La mediación se da conduciendo esas mismas negociaciones" (29).

(27) CESAR SEPULVEDA. OP. CIT. PAG. 301.

(28) MODESTO SEARA VAZQUEZ. "MANUAL DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO. EDITORIAL PORMACA. MEXICO, 1964. PAG. 133.

(29) CESAR SEPULVEDA. OP. CIT. PAG. 302.

c) Las comisiones de investigación

"Las comisiones de investigación fueron establecidas desde la Conferencia de La Haya en 1899, como una institución formal para esclarecer los hechos que condujeron a la controversia. El empleo más destacado de estos cuerpos lo constituye el Dogger Bank, en 1904. Cuando la flota rusa del Báltico se dirigía a encontrar su fatal destino a Oriente, en la guerra ruso-japonesa, encontró en su camino, cerca de las Islas Británicas, en el llamado Banco Dogger, una flotilla de barcos pesqueros, que fueron confundidos con barcos de guerra nipones, y sujetos al fuego de la artillería naval rusa. El asunto se iba deteriorando, pues la Gran Bretaña no ocultaba sus simpatías por el Japón. Pero los buenos oficios de Francia, primero, que condujeron a la formación de una Comisión de Investigación, y al éxito que ésta tuvo proporcionando los datos que determinaron la responsabilidad de Rusia, con la subsecuente aceptación de ésta, -- eliminaron el conflicto. El buen resultado de esa comisión llevó a crear Comisiones de Investigación con carácter permanente, en la Conferencia de La Haya en 1907" (30).

Abundando sobre las características del procedimiento de las comisiones de investigación, Seara (31) afirma que éstas son las siguientes: ---

- 1) Las comisiones son establecidas "a posteriori".
- 2) No podrán ocuparse más que de establecer la realidad de los hechos.
- 3) El recurso a este procedimiento es voluntario.
- 4) Los Estados se reservan la facultad de no someter a estas comisiones los litigios en los que estimen envueltos su honor o sus intereses vitales.
- 5) El informe de la comisión no es obligatorio para las partes".

(30) CESAR SEPULVEDA. OP. CIT. PAG. 303.

(31) MODESTO SEARA VAZQUEZ. OP. CIT. PAG. 136.

d) La conciliación

Respecto a ésta, Sepúlveda (32) señala que "es un proceso instituido por las partes mismas para el evento de que se presente una controversia. Es un paso más allá de las Comisiones de Investigación, pues los conciliadores no sólo investigan los hechos conductivos a la disputa, sino que sugieren alguna solución variable". Seara (33) dice que "La conciliación se diferencia en muchas de sus características de los buenos oficios y de la mediación. Aquí se trata de Comisiones Permanentes, creadas por disposiciones convencionales, y a las cuales los Estados en conflicto deberán someter forzosamente sus diferencias, si -- uno de ellos lo pide. Las propuestas de las Comisiones de Conciliación no son -- obligatorias para las partes, que tienen el camino abierto para recurrir al arbitraje o a la jurisdicción. Sin embargo, mientras dura el procedimiento, se comprometen a no iniciar ninguna acción de carácter violento; es lo que se llama mora toria de guerra. En el continente americano, hay que señalar el Tratado America no de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), adoptado por la Conferencia de Bogotá el 30 de abril de 1948. En él se prevee la creación de Comisiones de Investigación y Conciliación, que pueden ser establecidas "a priori" en los tratados, o posteriormente, por un cuadro de conciliadores mexicanos. En caso de conflicto, cualquiera de las partes puede pedir al Consejo de la Organización de Estados -- Americanos que convoque la Comisión de Conciliación adecuada, para que conozca el conflicto. En el Pacto de Bogotá, el informe de la Comisión conserva el mismo carácter que habíamos expuesto anteriormente: no tiene fuerza obligatoria -- para las partes, que pueden aceptarlo, o rechazarlo".

(32) CESAR SEPULVEDA. OP. CIT. PAG. 303.

(33) MODESTO SEARA VAZQUEZ. OP. CIT. PAG. 135

e) El Arbitraje

El arbitraje es, según afirma Sepúlveda (34), "un método por el cual las partes en una disputa convienen en someter sus diferencias a un tercero, o a un tribunal constituido especialmente para tal fin, con el objeto de que sea resuelto conforme a las normas que las partes especifiquen, usualmente - normas de Derecho Internacional, y con el entendimiento de que la decisión ha de ser aceptada por los contendientes como arreglo final".

f) El respeto a asuntos que son materia de la Jurisdicción
Interna de los Estados

En el estudio de todos los medios pacíficos de arreglo de conflictos internacionales antes señalados, encontramos que se verifican sin la intervención de algún órgano de las Naciones Unidas. Las partes deben procurar solucionar de un modo pacífico, ya que ello es una obligación, según se contiene en el párrafo 3o. del Artículo 2o. de la Carta. Ahora bien, la Carta respeta los asuntos que son "esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados" (Artículo 2/7), por lo que a ningún miembro de las Naciones Unidas se le puede obligar a someter dichos asuntos a los procedimientos de arreglo señalados por la Carta. Sin embargo, y según el texto del Artículo 2/7, el principio de no intervención en los asuntos de la jurisdicción interna de los miembros no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas de que habla el Capítulo VII.

De tal manera, podemos concluir que si un miembro de las Naciones Unidas estima que la solución de un conflicto internacional es de su exclusiva competencia, no tiene la obligación de someterlo a los procedimientos de arreglo señalados en el Capítulo VI. No obstante, en el mismo asunto no

(34) CESAR SEPULVEDA. OP. CIT. PAG. 305.

puede eludir se le apliquen las sanciones señaladas en el Capítulo VII. Tal situación nos lleva, una vez más, a afirmar que en la Carta de las Naciones Unidas existe el predominio de la fuerza sobre los medios pacíficos. Mediante el texto del párrafo 7o. del Artículo 2o. los medios pacíficos de arreglo se relegan a un segundo término, estableciéndose la supremacía de las medidas colectivas de tipo coercitivo.

Respecto de la supremacía de la fuerza en la Carta de las Naciones Unidas, Kunz (35), refiriéndose a los esfuerzos de Inglaterra, Rusia y los Estados Unidos para crear una nueva Organización Internacional, afirma que "Los tres líderes, el Presidente Roosevelt, el primer ministro Churchill y el Mariscal Stalin, fueron estadistas "realistas". Es interesante observar como, bajo el pesimismo nacido de la crisis total, aún los pacifistas más pacifistas han cambiado sus ideas: en vez del arbitraje internacional, de los procedimientos pacíficos para la solución de los conflictos internacionales, predicán la fuerza, el aniquilamiento del agresor, las sanciones militares. Vemos aquí de nuevo la antinomía entre el valor jurídico más bajo, pero más fundamental -la seguridad- y el valor jurídico más alto -la justicia".

A nuestra manera de ver, no es que exista propiamente una oposición entre la seguridad y la justicia, ya que ambos son valores coexistentes y complementarios entre sí, sino que en la Carta de las Naciones Unidas se estableció el predominio de los intereses políticos sobre los de tipo jurídico; situación que ha sido propiciada por las Grandes Potencias con el fin de mantener su situación de privilegio.

(35) JOSEF L. KUNZ. DEL DERECHO INTERNACIONAL CLASICO AL DERECHO-INTERNACIONAL NUEVO. IMPRENTA UNIVERSITARIA. MEXICO, 1953. --- PAG. 82.

Para mantener su predominio en las Naciones Unidas, los Estados poderosos han establecido su membresía permanente en el Consejo de Seguridad, que es el órgano más importante en la Organización de las Naciones Unidas, con intervención decisiva en los asuntos más importantes de la Organización.

B. Con intervención de los Organos de las Naciones Unidas

En lo relativo a la solución pacífica de los conflictos internacionales, trataremos ahora los casos en que interviene la Organización a través de alguno de sus órganos.

a) El arreglo Judicial y la Corte Internacional de Justicia

En este medio pacífico de arreglo, las Naciones Unidas intervienen a través de la Corte Internacional de Justicia, que según el Artículo 92 de la Carta "es el órgano judicial principal de las Naciones Unidas: funcionará de conformidad con el Estatuto anexo, que está basado en el de la Corte Permanente de Justicia Internacional, y que forma parte integrante de esta Carta".

Por regla general, y de acuerdo con el párrafo 3o. del Artículo 36 de la Carta, las controversias de tipo jurídico "deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de la Corte".

La Corte se compone de quince miembros, elegidos sin tener en cuenta su nacionalidad de entre personas que gocen de alta consideración moral, y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones judiciales en sus respectivos países, o que sean jurisconsultos de reconocida competencia en materia de derecho internacional (Artículo 2o. del Estatuto de la Corte). No puede haber dos miembros de la Corte que sean nacionales de un-

mismo país.

Según Seara (36), "La competencia de la Corte conserva la característica de voluntaria que tenía la Corte Permanente; es decir, que para someter un conflicto a la Corte es necesario un compromiso previo de las partes, a menos que hubiesen aceptado la cláusula facultativa de jurisdicción obligatoria". Tal cláusula consiste, según afirma Sepúlveda (37), en que los Estados partes en el Estatuto de la Corte pueden declarar "en cualquier momento que reconocen como obligatoria ipso-facto y sin convenio especial, respecto de cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte sobre todas las controversias de orden jurídico que versen: a) sobre la interpretación de un tratado, b) sobre cualquier cuestión de derecho internacional, c) la existencia de todo hecho que si fuera establecido constituiría una violación de una obligación internacional y d) la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional". (Artículo 36/2 del Estatuto de la Corte).

Según el párrafo 1o. del Artículo 36 del Estatuto "la competencia de la Corte se extiende a todos los conflictos que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes". Asimismo, según el Artículo 65/1 del Estatuto, "La Corte podrá emitir opiniones consultivas respecto de cualquier cuestión jurídica, a solicitud de cualquier organismo autorizado para ello por la Carta de las Naciones Unidas, o de acuerdo con las disposiciones de la misma".

La Corte decidirá, conforme al Derecho Internacional, las -

(36) MODESTO SEARA VAZQUEZ. OP. CIT. PAG. 144.

(37) CESAR SEPULVEDA. OP. CIT. PAG. 313.

controversias que le sean sometidas, debiendo aplicar para ello, y de acuerdo -- con el Artículo 38 del Estatuto: a) las convenciones internacionales, sean genera-- les o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados-- litigantes, b) la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmen-- te aceptada como derecho, c) los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas, y d) las decisiones judiciales y las doctrinas de los pu-- blicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar pa-- ra la determinación de las reglas de derecho.

El quórum necesario para integrar la Corte es de nueve - magistrados (Artículo 25/3 del Estatuto), debiéndose tomar las decisiones de la Cor-- te por mayoría de votos de los magistrados presentes (Artículo 55/1). En caso de-- empate, decidirá el voto del Presidente de la Corte o del magistrado que lo --- reemplace (Artículo 55/2).

Para Seara (38) la sentencia rendida por la Corte Interna-- cional de Justicia tiene los siguientes requisitos: a) deberá estar motivada, expo-- niendo los motivos de la decisión, b) tiene el efecto relativo de cosa juzgada, - es decir, que no es obligatoria más que para las partes en litigio, respecto del - caso decidido, y c) es definitiva e inapelable.

En principio, existe para los miembros de las Naciones -- Unidas la obligación de cumplir las decisiones de la Corte en todo litigio en que intervengan (Artículo 94/1 de la Carta). Para asegurar el cumplimiento de esta - obligación, el Párrafo 2o. del Artículo 94 de la Carta establece que "Si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fa-- llo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual -- (38) MODESTO SEARA VAZQUEZ. OP. CIT. PAG. 148.

podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a cabo la ejecución del fallo".

En un somero análisis de la Corte Internacional de Justicia, podemos afirmar que su competencia es limitada. Su competencia se determina por la voluntad de los Estados en conflicto. Únicamente se puede decir que existe una competencia obligatoria de la Corte respecto de los países que así lo han admitido por medio de la llamada cláusula facultativa de jurisdicción obligatoria, en virtud de la cual, y según el párrafo 2o. del Artículo 36 del Estatuto, "Los Estados partes en el presente Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria ipso-facto y sin convenio especial, respecto a -- cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte sobre controversias de orden jurídico que versen sobre: a) la interpretación de un tratado, b) cualquier cuestión de derecho internacional, c) la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional, y d) la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional".

En la intervención de la Corte para el arreglo pacífico de controversias internacionales se pone de manifiesto la supremacía del Consejo de Seguridad. La competencia de la Corte, como ya se dijo, es por esencia limitada, y tan es así, que el Artículo 2/7 de la Carta establece que los miembros de las Naciones Unidas, respecto de "los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados", no tienen obligación de someterlos a los medios de arreglo que señala la Carta. El principio de no intervención en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados, según la parte final del párrafo citado, no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas de que trata el Capítulo VII de-

la Carta.

La esencia de la Carta, como ya se dijo, es dotar a un órgano de un poder necesario para asegurar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad fue dotado de un número de atribuciones que superaban a las del Consejo de la Sociedad de Naciones. La Corte Internacional de Justicia se conservó idéntica a su antecedente en el Pacto de la Sociedad de Naciones: el Tribunal Permanente de Justicia Internacional.

Ello es natural, pues la Carta de las Naciones Unidas, más que la sumisión a normas jurídicas, establece un sistema de acción real, práctica y colectiva para garantizar la observancia a sus principios. Si bien el Artículo 92 establece que la Corte Internacional de Justicia es el órgano judicial principal de las Naciones Unidas, no debemos olvidar que el órgano principal de la Organización es el Consejo de Seguridad, el cual es un órgano de carácter político. El predominio de un órgano político sobre otro de tipo jurídico pone claramente de manifiesto la intención de los creadores de la Carta. No se quiere volver al error del Pacto de la Sociedad de Naciones, que, en un optimista afán de la supremacía jurídica, olvidó revestir sus principios de una existencia práctica. La situación en las Naciones Unidas es precisamente la contraria, y debido a factores de tipo político, no ha sido posible dar vida a los preceptos de la Carta, por lo menos en lo referente a la Acción Colectiva. La interrogante acerca de los medios a emplear para lograr la paz mundial persiste, pues tanto los de tipo jurídico como los políticos han demostrado su ineficacia en la Sociedad de Naciones y en las Naciones Unidas.

Refiriéndose a la función de la Corte Internacional de Justicia, Sepúlveda (39) sostiene que "Cualquiera hubiera creído que la Corte iría -

(39) CESAR SEPULVEDA. OP. CIT. PAG. 261.

siendo más y más utilizada, máxime que la membrecía de las Naciones Unidas ha ido en aumento. Por desgracia, ha sido al contrario y defraudó las expectativas. Cuando funcionó el extinto Tribunal Permanente, 45 Estados suscribieron la llamada "cláusula opcional"; en cambio hoy, con un número doble de miembros, sólo 36 se han adherido a ella. Se debe sin duda a que la Organización misma, en lugar de resolver las disputas por procesos legales, ha preferido recurrir a procedimientos políticos. También puede deberse a que está en presencia de un gran y urgente cambio en las condiciones del mundo, y para resolver las materias que resultan de esos ajustes la Corte no resulta con muchas perspectivas, pues es sólo un órgano judicial con evidentes limitaciones".

b) Intervención de la Asamblea General para el Arreglo -
Pacífico de Controversias Internacionales

Según afirma Seara (40), en lo relativo al mantenimiento de la paz, "la Asamblea General podrá: a) considerar los principios generales y hacer recomendaciones respecto a tales principios a los miembros, al Consejo de Seguridad o a ambos, b) discutir sobre esas cuestiones, cuando le hayan sido presentadas por un Estado miembro de la Organización (o, si no es miembro de la Organización, cuando lo haga de acuerdo con el Artículo 35/2), o por el Consejo de Seguridad, c) hacer recomendaciones al Estado o Estados interesados, o al Consejo de Seguridad, o a éste y a aquéllos, excepto cuando el Consejo de Seguridad se está ocupando del mismo asunto, en que no podrá hacerlas a menos que el Consejo se lo demande. d) Llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier situación que pueda poner en peligro la paz y seguridad internacionales. Cuando una cuestión determinada requiera acción, la Asamblea debe re-

(40) MODESTO SEARA VAZQUEZ. OP. CIT. PAG. 152.

be referirla al Consejo de Seguridad, antes o después de discutirla".

Cualquier miembro de la Organización puede llevar, según el Artículo 35/1, cualquier controversia o situación susceptible de conducir a fricción internacional a la atención de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad. Asimismo, un Estado que no sea miembro de las Naciones Unidas --- puede someter a los mismos órganos toda controversia en que sea parte, si acepta de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en la Carta (Artículo 35/2).

Si la situación es llevada ante la Asamblea, ésta sólo puede emitir recomendaciones al respecto. Tales recomendaciones no revisten ninguna fuerza obligatoria, por lo que las partes en conflicto pueden acatarlas o dejar de hacerlo. La Asamblea carece de facultades para hacer cumplir las recomendaciones por ella efectuadas, si bien es cierto que puede llamar la atención del Consejo al respecto. Las disposiciones del Capítulo VI de la Carta están orientadas a establecer la exclusividad del Consejo de Seguridad en lo relativo al Arreglo Pacífico de Controversias. Seara (41) nos da la razón, al afirmar que "los poderes de la Asamblea General son bastante limitados en materia de resolución de conflictos o de acciones para el mantenimiento de la paz. El verdadero poder en esta materia corresponde al Consejo de Seguridad, que actúa como un Super-Estado, al tener la posibilidad no sólo de adoptar decisiones, sino de imponerlas por la fuerza".

c) Intervención del Consejo de Seguridad.

De los órganos que intervienen en el arreglo pacífico de -

(41) MODESTO SEARA VAZQUEZ. OP. CIT. PAG. 152.

controversias, observamos que el Consejo de Seguridad es el único que puede actuar por propia iniciativa. En efecto, la intervención de la Corte Internacional de Justicia se presenta únicamente cuando así lo determinan las partes en conflicto, o bien, cuando se presenta una controversia entre Estados que han aceptado la "cláusula facultativa". La Asamblea General interviene en virtud de la solicitud que al efecto le hace el Estado miembro de las Naciones Unidas que sea parte en una controversia. Un Estado que no sea miembro de las Naciones Unidas puede someter a la Asamblea toda controversia en que sea parte, si acepta de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico que señala la Carta.

El Consejo de Seguridad, al intervenir de acuerdo con las disposiciones del Capítulo VI, está ejercitando una Acción Colectiva, de carácter preventivo. El Consejo puede intervenir a petición de parte, ya sea que se trate o no de un miembro de las Naciones Unidas, según el Artículo 35. Sin embargo, la fase más importante de la actividad del Consejo se presenta cuando interviene de oficio.

El Consejo de Seguridad, según el Artículo 33/2, puede intervenir cuando se presente una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a efectos de instar a las partes a que arreglen sus diferencias conforme a los medios que se señalan en el párrafo 1o. del Artículo citado. El Artículo 34 otorga al Consejo la facultad de intervenir investigando "toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales". La diferen

cia entre los conceptos "controversia" y "situación", según sostienen Goodrich y Hambro (42), consiste en que la controversia puede ser considerada propiamente como un desacuerdo entre dos o más Estados, que ha llegado al estado en el cual las partes han formulado demandas y contra-demandas en grado suficiente para el arreglo pacífico de controversias. En cambio, la "situación" a que se refiere el Artículo 34 se presenta cuando obviamente existe una carencia de armonía completa en las relaciones entre los Estados en cuestión, y cuando la conducta de las partes refleja intereses y objetivos contradictorios, más aún no ha habido formulación de demandas, lo que es necesario para la existencia de una controversia en sentido técnico. Es por ello conveniente que el Consejo de Seguridad intervenga en tales situaciones, tanto para impedir el surgimiento de varias disputas como para impedir serias amenazas a la paz.

El Artículo 36/1 concede al Consejo la facultad de intervenir en cualquier controversia o situación, sea cual sea el estado en que se encuentre, para recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados. El Consejo, según los párrafos 2o. y 3o. del mismo Artículo, deberá tomar en consideración los procedimientos que las partes hayan adoptado para el arreglo de la controversia, y que, las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia.

Según el párrafo 1o. del Artículo 37, el Consejo de Seguridad conocerá de las controversias que tengan el carácter señalado en el Artículo 33, si las partes no han logrado llegar a un acuerdo por los medios señalados en el párrafo primero del último Artículo.

(42) LELAND M. GOODRICH AND EDVARD HAMBRO. "CHARTER OF THE UNITED NATIONS, COMMENTARY AND DOCUMENTS". WORLD PEACE FOUNDATION. 3RD. PRINTING. BOSTON, 1946. PAGES. 138 y 147.

Resumiendo lo expresado en líneas anteriores, podemos afirmar que el Consejo tiene facultades ilimitadas para proceder de acuerdo a las disposiciones del Capítulo VI. Según el Artículo 34, puede investigar toda controversia o situación que entrañe una amenaza para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Asimismo, puede, conforme al párrafo 1o. del Artículo 36, intervenir en toda controversia o situación, sea cual sea el estado en que se encuentre, para recomendar las soluciones que considere adecuadas. Asimismo, si los Estados en litigio no han logrado llegar a un acuerdo conforme a los medios pacíficos señalados en el Artículo 33/1, deberán someter el asunto a la consideración del Consejo.

Importantes conclusiones pueden derivarse de lo anterior. En primer lugar, que los medios pacíficos que para el arreglo de controversias -- enumerados por el Artículo 33/1 están subordinados a la decisión del Consejo. Cuando interviene la Asamblea General o la Corte Internacional de Justicia, el Consejo de Seguridad, de acuerdo con el Artículo 36/1, puede intervenir, despojando a los órganos citados de toda ingerencia en el asunto. Respecto de la Corte, podemos afirmar que, no obstante que sea el "órgano judicial principal de las Naciones Unidas", se ve despojada de sus funciones judiciales por un órgano de eminente carácter político. En tal sentido están orientados los Artículos 33/2, 34, 36, 37/1 y 37/2.

Según el Artículo 2/7, los miembros no están obligados a someter los asuntos que sean esencialmente de su jurisdicción interna a los medios de arreglo establecidos por la Carta. Sin embargo, tal principio de no intervención se limita a que el Consejo no estime que determinada controversia o situación pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad interna--

cionales. En tal evento, y no importando el carácter de interno que tenga la controversia o situación respectiva, el Consejo de Seguridad puede proceder a investigar, de acuerdo con el Artículo 34, o bien recomendar, según el Artículo 36/1, los medios de ajuste que sean apropiados.

Dado que el Artículo 34 se refiere a una "determinación" y el Artículo 36/1 a una recomendación por parte del Consejo, consideramos per tinentemente establecer la diferencia entre ambos términos. Al respecto, Kelsen (43) sostiene que "El efecto jurídico de las recomendaciones hechas por el Consejo de Seguridad de acuerdo con el Capítulo VI o el Artículo 39 es dudoso. El término "recomendación" parece indicar la intención del legislador de no atribuir -- ninguna fuerza obligatoria a tal acto del Consejo de Seguridad. Por otro lado, el Artículo 25 estipula la obligación de los miembros de aceptar y cumplir las de cisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con la Carta. Si esta medida se interpreta a todas las decisiones del Consejo, y el término "decisión" es considerado como cualquier resolución adoptada por el Consejo, las recomendaciones del Consejo de Seguridad ya que son decisiones, son órdenes con carácter obligato--- rioso para aquellos a quienes van dirigidas. Pero también, de acuerdo con otra interpretación, es posible afirmar que el término "decisiones" del Artículo 25 significa únicamente resoluciones por las cuales se crean normas obligatorias. Las de cisiones del Consejo de Seguridad, tomadas de acuerdo con el Artículo 34, y re ferentes a una investigación, ciertamente no tienen carácter de recomendaciones, y en consecuencia son obligatorias para los Estados a quienes interesan. Mas las recomendaciones hechas según los Artículos 36, 37, 38 y 39, o la instancia hecha en los términos del Artículo 33/2 no tienen --de acuerdo con esta interpreta-- (43) HANS KELSEN. OP. CIT. PAG. 444.

ción- fuerza obligatoria. Sin embargo, y según el Artículo 39, el Consejo de Seguridad puede considerar el incumplimiento a su recomendación como una amenaza a la paz, y recurrir a la acción de observancia forzosa en contra del Estado rebelde".

En las decisiones del Consejo adoptadas en virtud del Capítulo VI, consideramos que es necesario el voto de nueve miembros incluidos los de los cinco miembros permanentes, aunque el Artículo 27/3 establece que la parte en controversia se abstendrá de votar. Sin embargo, la exclusión de la parte interesada, sobre todo si es un miembro permanente, depende de la apreciación que haga el Consejo, respecto de si la cuestión cae dentro de las normas del Capítulo VI o si, por constituir una amenaza de la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión, se engloba en la hipótesis del Artículo 39. En el primer caso, se aplica la regla de abstención del voto, mas en el segundo, la parte interesada debe votar, pudiendo impedir la acción respectiva mediante el ejercicio del derecho de veto, ya explicado anteriormente.

Suponiendo que algún miembro permanente fuera parte en alguna controversia, y que el Consejo recomendara alguna solución, tal solución reviste el carácter de obligatoria únicamente respecto del Estado que no sea miembro permanente del Consejo, quien debe acatarla so pena de hacerse acreedor a una Acción Colectiva de tipo represivo, a que nos referiremos posteriormente. El miembro permanente disfruta de una impunidad casi absoluta, pues es necesario su voto para emprender tal tipo de acción, y obviamente no iba a facilitar una sanción en contra de sí mismo.

Según ya afirmamos, la función emprendida por el Consejo en los casos previstos por las disposiciones del Capítulo VI es una Acción Colecti

va de carácter preventivo. Sin embargo, cabe hacer notar que tal carácter preventivo puede devenir en una Acción Colectiva de carácter represivo, al desobedecerse alguna recomendación del Consejo emitida de acuerdo con alguna disposición del Capítulo VI, ya que el Consejo puede estimar que tal desobediencia constituye alguno de los conceptos señalados por el Artículo 39.

2. La Acción Colectiva y los Acuerdos Regionales

El Capítulo VIII de la Carta se refiere a los Acuerdos Regionales, materia en la que, conforme al Artículo 24/2, el Consejo de Seguridad posee poderes relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. De acuerdo con el Artículo 52 de la Carta, "Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas".

a) Subordinación de los Acuerdos Regionales a la Carta de las Naciones Unidas

Según el párrafo transcrito, es necesario que los fines de los Acuerdos u Organismos Regionales estén de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas, con lo que se establece una subordinación de dichos Acuerdos u Organismos a la Carta de las Naciones Unidas. En tal sentido está orientado también el Artículo 103 de la Carta, el cual dispone que "En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas, y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta".

Serao (44) afirma que "La razón de la existencia de estos organismos regionales se encuentra en el hecho de que la continuidad geográfica hace que a menudo sus intereses coincidan en mayor grado y que, por tener muchas veces un origen común o una concepción política y jurídica similares, - sea conveniente crear un cuadro más reducido, donde sus problemas tendrán una - solución mucho más fácil, evitando al mismo tiempo complicaciones, de orden político principalmente, que podrían surgir si se admitiera la intervención en sus -- asuntos comunes, de potencias distintas tanto desde el punto de vista geográfico - como político o jurídico".

Los Acuerdos Regionales tienen un doble contenido (45). - En primer término, han de procurar el arreglo pacífico de las controversias locales por medio de organismos regionales. Por otra parte, los organismos regionales pueden ser utilizados por el Consejo de Seguridad para aplicar medidas coercitivas.

Los Acuerdos y Organismos Regionales están subordinados a las Naciones Unidas, y directamente, al Consejo de Seguridad. En lo referente - al arreglo pacífico de controversias locales, el párrafo 2o. del Artículo 52 parece establecer una primacía de tales Acuerdos u Organismos, al señalar que los miembros de las Naciones Unidas que sean partes en ellos, "harán todo lo posible para lograr el arreglo pacífico de controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad". -- Sin embargo, que los miembros de los acuerdos regionales procuren arreglar sus -- controversias por medio de los organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad, no significa de ninguna manera que tales acuerdos u organismos re-

(45) ALFRED VERDROSS. "DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO". 2a. EDICION - EDITORIAL AGUILAR. MADRID, 1957. PAG. 418.

gionales tengan preferencia sobre el Consejo de Seguridad, órgano principal de las Naciones Unidas. Simplemente, se trasladó el Capítulo VI al campo de actuación de los Organismos y Acuerdos Regionales. Para desterrar cualquier interpretación en la que se pudiera establecer una disminución de las facultades del Consejo, el párrafo 3 del Artículo 52 dispone que "El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local - medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad". Es menester recordar que según las disposiciones del Capítulo VI, el Consejo puede intervenir investigando cualquier controversia, sea cual fuera el estado en que ésta estuviera.

b). La aplicación de Medidas Coercitivas por los Organismos Regionales.

Según el Artículo 53, el Consejo puede emplear a los Organismos y Acuerdos Regionales para la aplicación de medidas coercitivas. La aplicación de tales medidas tiene el tipo de Acción Colectiva, de carácter represivo, y únicamente puede emprenderse con la autorización del Consejo de Seguridad. Los Organismos o Acuerdos Regionales solamente tienen existencia si son compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas, pero es necesario afirmar que están subordinados para su actuación al Consejo de Seguridad. Complementando nuestras anteriores afirmaciones, concluiremos señalando que los Organismos Regionales no tienen el carácter de autónomos, y que el Consejo, según el Artículo 54, deberá estar informado de las actividades realizadas o proyectadas por ellos en lo relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

3. El Régimen Internacional de Administración Fiduciaria.

En páginas anteriores, nos hemos referido a los poderes -- que la Carta le otorga al Consejo en materia de Arreglo Pacífico de Controver-- sias (Capítulo VI), y de Acuerdos Regionales (Capítulo VIII), señalando el carácter de Acción Colectiva que tiene la función del Consejo en cada uno de ellos. El próximo Capítulo del presente estudio lo dedicaremos a la Acción Colectiva - de tipo represivo que ejercita el Consejo de Seguridad en aplicación del artículo del Capítulo VII de la Carta. De tal manera, únicamente nos resta por expli-- car el Régimen Internacional de Administración Fiduciaria, tema al que nos referi-- remos brevemente, por considerar que rebasa los límites de nuestro trabajo.

En materia de Administración Fiduciaria, el Consejo de Se-- guridad ejerce todas las funciones de las Naciones Unidas relativas al fideicomiso de las zonas estratégicas. Sepúlveda sostiene que el concepto de área estratégica es nuevo. Fue creado a instancias de los Estados Unidos, los que reclamaron la necesidad de controlar ciertas zonas del Pacífico para evitar un ataque sorpresivo-- como el de Pearl Harbor (46).

Los objetivos del régimen fiduciario, según el Artículo 76, son: a) fomentar la paz y la seguridad internacionales, b) promover el progreso - económico, social y educativo de los habitantes de los territorios colocados bajo - el régimen de administración fiduciaria, así como su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio y la independencia. c) Promover el respeto a los derechos huma-- nos y a las libertades fundamentales de todo, sin distinción por motivos de raza, se-- xo, idioma o religión. d) Asegurar igual tratamiento en asuntos económicos, socia-- les y comerciales para todos los miembros de las Naciones Unidas y sus nacionales, (46) CESAR SEPULVEDA. OP. CIT. PAG. 264.

así como igual tratamiento de estos últimos en la administración de justicia.

Según el Artículo 77/1, "El Régimen de Administración Fiduciaria se aplicará a los territorios de las siguientes categorías que se colocaron bajo dicho régimen por medio de los correspondientes acuerdos: a) Territorios actualmente bajo mandato, b) Territorios que, como resultado de la Segunda Guerra Mundial, fueron segregados de Estados enemigos y c) territorios voluntariamente colocados bajo este régimen por los Estados responsables de su administración". La Asamblea General, auxiliada por el Consejo de Administración Fiduciaria, de acuerdo con el Artículo 85, ejercerá las funciones de la Organización en lo referente a los acuerdos sobre la administración fiduciaria, relativos a todas las zonas no designadas como estratégicas, incluso las de aprobar los términos de tales --- acuerdos y las modificaciones de los mismos. El único caso en que la Asamblea General no interviene en tales materiales cuando se trata de zonas designadas como estratégicas, pues entonces la intervención compete al Consejo de Seguridad.

De tal manera, los acuerdos de que trata el Artículo 81, serán sometidos al Consejo de Seguridad, si se trata de zonas estratégicas y a la Asamblea General, en caso contrario. Según el mismo Artículo 81, los acuerdos sobre administración fiduciaria deben contener las condiciones en que se administrará el territorio fideicometido y la autoridad que habrá de ejercer la administración. Tal autoridad, denominada "administradora", puede constituirse por uno o varios Estados, o también puede ser la misma Organización.

Las autoridades administradoras, conforme al Artículo 84, tienen la obligación de velar que el territorio fideicometido contribuya al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Para tal fin, así como para la defensa local y el mantenimiento de la ley y el orden dentro del territorio en fi

deicomiso, tal autoridad podrá hacer uso de las fuerzas voluntarias, de las facilidades y de la ayuda del citado territorio.

Existen pues, dos diferentes clases de administración fiduciaria. Lo que podríamos llamar Fideicomiso Común y el relativo a las zonas estratégicas. En el primer caso, el fideicomiso se lleva a cabo por medio del Consejo de Administración Fiduciaria, que depende de la Asamblea General (Artículos 85/2 y 87). En el fideicomiso de zonas estratégicas, las funciones relativas a tal materia son ejercidas por el Consejo de Seguridad. Según Rousseau (47), el establecimiento de los territorios colocados en Fideicomiso Estratégico difiere del Fideicomiso Ordinario en que, en primer lugar, la Autoridad administradora puede establecer en ellos bases militares, aéreas o navales. Asimismo, se puede prohibir el acceso a ellos de extranjeros, inclusive agentes de las Naciones Unidas, salvo que se trate de vigilar la aplicación de acuerdos relativos al desarme o energía atómica. Además, todas las funciones que en el régimen común de fideicomiso corresponden a la Asamblea General y al Consejo de Administración Fiduciaria son ejercidas en el Fideicomiso Estratégico por el Consejo de Seguridad. Por último, el Consejo de Seguridad no realiza inspecciones en el territorio fideicometido, sino que se concreta a recibir informes que le presenta la autoridad administrativa. Tales Areas Estratégicas se encuentran formadas por las Islas del Pacífico de: Marianas, Carolinas, Palaos, Yap Trup, Pauape y Marshall, las que forman seis Distritos administrados por los Estados Unidos. En cada uno de los citados Distritos se encuentra un administrador, auxiliado en sus funciones por un Consejo Consultivo Local que se compone de indígenas. La competencia legislativa en dichos Distritos corresponde al Congreso de los Estados Unidos.

(47) CHARLES ROUSSEAU. "DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO". 2a. EDICION. EDITORIAL ARIEL. BARCELONA, 1960. PAG. 161.

C A P I T U L O V

ACCION REPRESIVA DE AMENAZAS A LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

I. LAS FACULTADES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD SEÑALADAS EN EL ARTICULO 39 DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

1. LA DETERMINACION DEL QUEBRANTAMIENTO O AMENAZA A LA PAZ O ACTO DE AGRESION

II. LAS RECOMENDACIONES PARA APLICAR MEDIDAS DE CARACTER COLECTIVO

1. LA OBLIGATORIEDAD DE LAS RECOMENDACIONES DEL CONSEJO

a). MEDIDAS QUE NO IMPLICAN EL USO DE LA FUERZA ARMADA

b). MEDIDAS QUE IMPLICAN EL USO DE LA FUERZA ARMADA

c). EL CARACTER COLECTIVO DE LAS SANCIONES DE LOS ARTICULOS 41 y 42

d). MEDIDAS PROVISIONALES

III. LOS OBSTACULOS AL EJERCICIO DE LA ACCION CO-- LECTIVA DE LOS ESTADOS

1. EL DERECHO DE VETO

a). LA ACCION COLECTIVA DE LOS ESTADOS Y LA --
ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS

2. LA FALTA DE FUERZAS A DISPOSICION DE LAS NA-- CIONES UNIDAS

a). LOS TRATADOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 43
DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

b). EL MONOPOLIO DEL PODER POR PARTE DE LOS -
MIEMBROS PERMANENTES DEL CONSEJO DE SEGUR
DAD

c). EL COMITE DE ESTADO MAYOR

3. EL PREDOMINIO DE INTERESES POLITICOS SOBRE -- LOS DE TIPO JURIDICO

IV. LA INTERVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS EN AL-- GUNOS CONFLICTOS INTERNACIONALES

1. COREA

2. LA CUESTION ENTRE ISRAEL Y EGIPTO (1956)

3. HUNGRIA

4. CONGO BELGA

V. LA ACCION COLECTIVA DE LOS ESTADOS EN LA PAZ.

I. LAS FACULTADES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD SEÑALADAS EN EL ARTICULO 39 DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS.

Hemos expresado ya que la Acción Colectiva de los Estados para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales comprende -- dos tipos de actividades. El primero de ellos se presenta cuando, dada determinada controversia internacional, se efectúan funciones tendientes a prevenir una situación que pudiera poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Tales funciones se representan como medios pacíficos, ya señalados en el curso del anterior capítulo.

Partiendo de una hipótesis distinta, en la cual no existiera meramente una controversia internacional, sino más bien una situación que afectara directamente la existencia de la paz y la seguridad internacionales, las actividades a realizar ya no tienen un carácter preventivo, sino que son de carácter represivo. En tal supuesto, ya no se trata de mantener la paz internacional sino de restaurarla, mediante la supresión del acto perturbador que vino a afectar su existencia.

1. La Determinación del Quebrantamiento o Amenaza a la Paz o Acto de Agresión

El Artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas otorga al Consejo de Seguridad la facultad consistente en "determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión". Complementando tal facultad del Consejo, el artículo citado dispone que dicho órgano "hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales". A diferencia de lo previsto en el Artículo 16 del Pacto de la Socie--

dad de Naciones, en la Carta de las Naciones Unidas sí existe un órgano que determina la violación a sus disposiciones y aplica medidas represivas a tales infracciones. En el Pacto de la Sociedad de Naciones, las sanciones señaladas en el Artículo 16 no eran impuestas por órgano alguno, y su aplicación dependía de la voluntad de los Estados miembros de la Sociedad.

El Artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas contiene varias facultades concedidas al Consejo de Seguridad que es necesario señalar. En primer lugar, encontramos "La determinación de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión". "Al arbitrio sin restricciones del Consejo de Seguridad se deja dicha determinación, sometida a los Principios promulgados en el Artículo 2 de la Carta, para decidir qué acción específica constituye alguno de los actos señalados" (1).

Dicho arbitrio irrestricto constituye, a nuestra manera de ver, una de las más importantes facultades del Consejo, toda vez que, por corresponder a un estudio doctrinario, la Carta no da ninguna definición del concepto "agresión", así como tampoco especifica lo que debe considerarse como "amenaza o quebrantamiento de la paz". Por ello, el Consejo puede, en uso de las facultades de carácter ejecutivo que le concede la Carta, estimar cualquier situación como determinante de la aplicación del Artículo 39. Parece ser que, a primera vista, tan exagerada atribución del Consejo carece de fundamento jurídico; ya que contraría el principio de Derecho generalmente aceptado "nullum crimen sine lege". Sin embargo, ya anotamos que la Carta olvida hasta cierto punto la juricidad de sus normas, a efecto de que éstas sean más fáciles de aplicar en la práctica. Por otro lado, es necesario pensar que el fin más importante de la Or

(1) LELAND M. GOODRICH AND EDVARD HAMERO. OP. CIT. PAG. 156.

ganización de las Naciones Unidas es precisamente el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y por ello no sería justo que tal propósito se viera obstaculizado por los Estados que no quisieran observarlo. Si se estableciera el concepto de amenaza o quebrantamiento de la paz, así como el de agresión, inmediatamente se daría la puerta de escape para que se calificara de tal manera la conducta de algún Estado en determinada situación, con lo que los infractores de los Principios de la Carta eludirían la aplicación del Artículo 39, y, por consiguiente, de todas las normas destinadas a la consecución del más importante fin de la O.N.U.

De lo expuesto, podemos concluir que el Consejo tiene facultades para considerar si determinada conducta por parte de algún Estado constituye alguno de los conceptos mencionados en el Artículo 39. La facultad otorgada al Consejo por la Carta para vigilar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales es amplísima, encontrándose numerosas alusiones en el texto de la Carta. Como ejemplo el Artículo 34, no obstante estar agrupado en el capítulo destinado al Arreglo Pacífico de Controversias, señala como facultad del Consejo "investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales".

II. LAS RECOMENDACIONES PARA APLICAR MEDIDAS DE CARACTER COLECTIVO

Además de la determinación a que nos hemos referido en los anteriores renglones, el Artículo 39 señala como otra actividad del Consejo, el "hacer recomendaciones o decidir qué medidas deben ser tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42, para mantener o restablecer la paz y la seguridad in-

ternacionales". El uso de la expresión "hacer recomendaciones", indica que, aún en el caso de existir una amenaza, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, se debe pugnar por el arreglo pacífico del conflicto. Ya establecimos la distinción existente entre las recomendaciones y las decisiones emitidas por el Consejo de Seguridad, e indicamos que una de sus diferencias consiste en que las primeras no tienen fuerza obligatoria. Sin embargo, al examinar el Artículo 39 nos encontramos que aún las recomendaciones del Consejo sí tienen el elemento compulsivo que caracteriza su función de órgano ejecutivo de la O.N.U.

1. La Obligatoriedad de las Recomendaciones del Consejo

No obstante que la obligatoriedad de cumplir con las recomendaciones del Consejo no se manifiesta de manera inmediata, tal obligatoriedad tiene una existencia real innegable. La desobediencia a una recomendación del Consejo puede ser estimada por éste como una amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma, y aún como un acto de agresión. Tal afirmación no es exagerada, puesto que en los Artículos 33/2, 36/1, 37/2 y 38, existe la intervención del Consejo para la solución de controversias internacionales por medios pacíficos. La recomendación que a tal efecto hiciera el Consejo, de no ser obedida, puede determinar la aplicación del Artículo 39. Sin embargo, la misión del Consejo para suprimir la existencia de alguno de los hechos señalados en el Artículo 39 como perturbadores de la paz y la seguridad internacionales, mediante medios pacíficos, es diferente del procedimiento que se establece en el Capítulo VI de la Carta. Al respecto, señalaremos que el Artículo 27/3 establece que las decisiones del Consejo sobre cuestiones que no sean de procedimiento, "serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluyendo los votos afirmativos de todos los miembros permanentes; pero en las decisiones tomadas en virtud del

Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52, la parte en una controversia se abstendrá de votar". Dado que el Artículo 39 no contiene una referencia expresa a las disposiciones del Capítulo VI, ni tampoco el Artículo 27/3 hace mención del 39, podemos concluir que en este último precepto no tiene aplicación la regla de abstención obligatoria de votar por parte de algún miembro del Consejo que intervenga en alguna situación calificada como una amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión.

La decisión del Consejo de Seguridad sobre la eventual aplicación de las medidas señaladas en los Artículos 41 y 42 a efectos de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, sí tiene, automáticamente, el carácter de obligatoria para los miembros de la Organización, "La decisión acerca de las medidas colectivas a emprender es obligatoria a todos los miembros de las Naciones Unidas, ya que ellos, en el Artículo 25 "convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta" (2).

Las medidas colectivas que puede aplicar el Consejo en caso de la existencia y determinación de una amenaza o quebrantamiento de la paz o acto de agresión, se encuentran especificadas en los Artículos 41 y 42, y se dividen en dos clases: las que no implican el uso de la fuerza armada (Artículo 41) y las que se ejercen por dicho medio (Artículo 42).

Hemos indicado ya que la principal diferencia entre el Pacto de la Sociedad de Naciones y la Carta de las Naciones Unidas se encuen-

(2) STEPHEN S. GOODSPEED. THE NATURE AND FUNCTION OF INTERNATIONAL ORGANISATION, OXFORD UNIVERSITY PRESS, NEW YORK 1959. --- PAG. 222.

tra en el elemento compulsivo de esta última. El sistema de sanciones del Pacto era débil y poco menos que inexistente, defecto que procuraron superar los redactores de la Carta. El Artículo 16 del Pacto principiaba con la siguiente fórmula: "Si un miembro de la Sociedad recurriera a la guerra, a pesar de los compromisos contraídos en los Artículos 12, 13 o 15, se le considerará, ipso facto, como si hubiera cometido un acto de guerra contra los demás miembros de la Sociedad". A primera vista, parece ser que la disposición citada contenía una gran fuerza. Sin embargo, debemos tener presente que el Pacto de la Sociedad de Naciones no prohibía la guerra, sino que se limitaba a legalizar su ejercicio. Por otro lado, el Consejo de la Sociedad únicamente podía emitir recomendaciones, las que carecían de fuerza obligatoria. Por ello, la acción en contra de quienes infringieran el Pacto dependía de la voluntad de cada uno de los miembros de la Sociedad. El Consejo únicamente "tenía el deber de recomendar a los diversos gobiernos interesados los efectivos militares, navales o aéreos con que los miembros de la Sociedad habían de contribuir, respectivamente, a las fuerzas armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la Sociedad" (Artículo 16/2).

A diferencia del procedimiento seguido en el Pacto, las sanciones señaladas en los Artículos 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas, no dependen para su aplicación de la voluntad de los miembros de la O.N.U., ya que tal aplicación debe ser efectuada exclusivamente por el Consejo de Seguridad: previa la determinación a que se refiere el Artículo 39. Asimismo, las decisiones del Consejo respecto de las medidas a aplicar tienen el carácter de obligatorias (y por ello no son simples recomendaciones), con relación a los miembros de la Organización.

a) Medidas que no implican el uso de la fuerza armada

En el Artículo 41, encontramos la facultad concedida al Consejo para "decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas". Indudablemente, la enumeración que se hace de dichas medidas, no debe considerarse como exhaustiva, y de manera alguna como una limitación a los poderes del Consejo de Seguridad (3).

Las medidas a aplicar varían según el grado de la amenaza, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. En el caso de la aplicación de las medidas señaladas en el Artículo 41, nos encontramos frente a una situación, que, si bien es grave, no reviste la importancia de la que hiciera necesaria la aplicación de las sanciones que determina el Artículo 42, que constituyen medidas que podemos calificar de drásticas.

b) Medidas que implican el uso de la fuerza armada

La determinación de la gravedad del quebrantamiento o amenaza a la paz, así como la del acto de agresión, es facultad exclusiva del Consejo de Seguridad, que puede optar entre la aplicación de los Artículos 41 y 42. Más aún, dicho órgano puede aplicar primero el Artículo 41 y posteriormente emprender la acción a que se refiere el Artículo 42, que dice: "Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden

(3) LELAND M. GOODRICH Y EDVARD HAMBRO. OP. CIT. PAG. 161.

ser inadecuadas, o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por las fuerzas aéreas, navales o terrestres de los miembros de las Naciones Unidas".

c) El Carácter Colectivo de las Sanciones de los Artículos 41 y 42

Las facultades otorgadas al Consejo de Seguridad, tanto para la determinación de la existencia de la amenaza, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, así como de la gravedad de tales hechos, y de las medidas -- aplicables en cada caso, parecen estar de acuerdo con la tendencia que prevaleció en la redacción de la Carta: El predominio de los medios prácticos sobre los jurídicos. En los Artículos 39, 41 y 42, encontramos lo que forma la base del sistema de la Carta de las Naciones Unidas: la pretensión de dotar a la Organización de un sistema de carácter coercitivo, mediante la creación de facultades ejecutivas, conferidas con carácter exclusivo a un órgano central, el Consejo de Seguridad.

El poder atribuido al Consejo se manifiesta claramente en las disposiciones contenidas en los Capítulos VI y VII de la Carta. En ellos, se establecen "las medidas colectivas y eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos a la paz" a -- que se refiere el Artículo 1/1. La función preventiva de tales hechos la efectúa el Consejo mediante las disposiciones relativas al Arreglo Pacífico de Controversias (Capítulo VI) y la función represiva mediante las disposiciones contenidas en el -- Capítulo VII.

En el caso de ejercer la función represiva a que nos referimos, la determinación de las medidas a aplicar es, como ya dijimos, facultad exclusiva del Consejo. Ya sea que se optara por las sanciones previstas en el Artículo 41, o bien, por las dispuestas en el Artículo 42, tal aplicación tiene el carácter de obligatoria para los miembros de las Naciones Unidas. Si tal decisión del Consejo es obligatoria, por lo mismo también es colectiva.

El carácter obligatorio y colectivo de cumplir con las decisiones del Consejo, lo encontramos en el Artículo 25 de la Carta, en el que se encuentra consignada la obligación de los miembros de las Naciones Unidas de "aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con la Carta". Asimismo, en el Artículo 43/1 se establece para los miembros de las Naciones Unidas, la obligación de poner a disposición del Consejo, cuando éste lo solicite, y de acuerdo con un convenio especial o convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para lo que consideramos constituye el principal propósito de las Naciones Unidas: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Las decisiones del Consejo de Seguridad, emitidas sobre el tipo de acción necesaria para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, pueden referirse a la totalidad de los miembros de las Naciones Unidas o a determinados Estados, según lo decida el propio Consejo, tal y como lo dispone el Artículo 48/1.

Las disposiciones relativas a la acción en casos de amenazas a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión, señaladas en el Capítulo VII de la Carta, forman la base sobre la que está cimentada la O.N.U. Tal afirmación no es aventurada, si consideramos que resulta altamente significativo

que el primer Propósito de las Naciones Unidas, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, señale, también en primer término, el medio a seguir para conseguirlo: "Tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos a la paz" (Artículo 1/1).

El carácter importantísimo de tales "medidas colectivas", también se manifiesta al observar que contra ellas no se opone ninguna limitación. A pesar de que existe para la Organización la prohibición absoluta de intervenir en "asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados", así como la libertad a los miembros de las Naciones Unidas para no "someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la Carta", de tal principio de no intervención se exceptúa la aplicación de las "medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII" (Artículo 2/7).

La Acción Colectiva para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no es únicamente la que se lleva a cabo de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Capítulo VII de la Carta, si bien es cierto que tal tipo de acción se manifiesta claramente, por ser de un carácter notablemente dinámico. Como afirmamos en el Capítulo anterior, las disposiciones contenidas en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, también constituyen la acción colectiva de los Estados, aunque de tipo diferente al que tienen las normas contenidas en el Capítulo VII. El articulado del primero de los Capítulos señalados contiene medidas preventivas de infracciones al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; mientras que las disposiciones del Capítulo VII tienen el carácter de represivas. En otras palabras, mediante las disposiciones del Capítulo VI se pretende evitar la aparición de alguna de las situaciones que ame-

nazan la paz y la seguridad internacionales, y las normas contenidas en el Capítulo VII son destinadas a hacer desaparecer la situación que con tal carácter se presenta.

d) Medidas provisionales

En el Artículo 40, se establece que "A fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas de que trata el Artículo 39, podrá instar a las partes a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables. Dichas medidas provisionales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas. El Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales". En esta situación, el Consejo ejercita una acción que podríamos calificar como de última instancia para lograr el arreglo pacífico de un conflicto internacional.

"La instancia del Consejo a las partes para cumplir con tales medidas puede ser hecha sin la intención de obligar legalmente a las partes en cuestión, y, especialmente, sin intentar reaccionar a su incumplimiento con una acción de ejecución forzada. En tal caso, se trata de una simple recomendación. Pero el Consejo puede efectuar tal llamada a las partes de acuerdo con el significado del Artículo 25, concretamente, cuando existe la intención de una acción de ejecución forzada en caso de incumplimiento. Esta posibilidad será prevista en la parte final del Artículo 40, que señala que "El Consejo tomará nota" del incumplimiento con la llamada a las partes. Esto sólo puede significar que el incumplimiento de dichas medidas determinará el tipo de acción que será emprendida por el Consejo de acuerdo con el Artículo 39; especialmente su opción entre recomendaciones y acciones de ejecución forzada, y su decisión contra cualquiera-

de las partes y qué clase de ejecución forzada será emprendida. Así, la llamada o instancia hecha de acuerdo con el Artículo 40, puede ser una simple recomendación de medidas provisionales, y el Consejo puede hacer tal recomendación si considera tales medidas únicamente "aconsejables". Pero la llamada puede ser una orden legalmente obligatoria para las partes debido a que está contenida en la sanción señalada en el Artículo 39, y será una orden si el Consejo estima las medidas provisionales como necesarias" (4).

"Las medidas provisionales a que se refiere este artículo no están enumeradas, pero probablemente incluyen medidas como el retiro de fuerzas armadas aéreas, la aceptación de alguna forma de arreglo internacional respecto de un área específica, y el cese de medidas de represalias que han sido tomadas en relación con una disputa o situación concreta" (5).

"Las medidas provisionales son aquellas que fueron empleadas en el asunto de Palestina, orden de cesar el fuego, de suspensión de armas inmediata e incondicional; un poco más tarde, orden a las Partes de replegar sus fuerzas a las posiciones ocupadas en cierta fecha. Posteriormente, habiendo surgido una diferencia entre Siria e Israel, debida a unas obras públicas proyectadas por Israel (deseccación de unos pantanos, principalmente) en una zona desmilitarizada, el Consejo de Seguridad hubo de adaptar, el 8 de mayo de 1951, una resolución invitando a las partes a cesar las hostilidades. De igual manera, en el asunto de Corea el Consejo de Seguridad principió por instar a las autoridades de Corea del Norte a retirar sus fuerzas hasta el Paralelo 38 (mismo ejemplo de poner en práctica las medidas provisionales), y por ordenar a los Estados miembros -

(4) HANS KELSEN. OP. CIT. PAG. 740.

(5) LELAND M. GOODRICH Y EDVARD HAMBRO. OP. CIT. PAG. 159.

que se abstuvieran de ayudar a dichas autoridades, y de prestar su colaboración a la O.N.U. (6).

Goodspeed (7) afirma que el Consejo ha procurado siempre agotar todos los medios de arreglo antes de actuar de acuerdo con el Artículo 39, no por otra razón que la de evitar los complicados aspectos que implica la determinación del estado de cosas a que se refiere el Artículo 39. Independientemente de que el citado autor tenga en parte la razón, como veremos posteriormente, estimamos que la obligación del Consejo de agotar todos los medios de arreglo previamente a emprender cualquier tipo de acción, deriva de los principios mismos de la Carta, ya que consideramos que la acción coercitiva en contra de algún Estado es el último camino a seguir, debiéndose adoptar previamente -- cuantos medios sean necesarios para lograr una solución pacífica.

III. LOS OBSTACULOS AL EJERCICIO DE LA ACCION COLECTIVA DE LOS ESTADOS

Según el Artículo 24/1 de la Carta, el Consejo de Seguridad tiene como responsabilidad primordial el mantener la paz y la seguridad internacionales, actuando en nombre de los miembros de la Organización al desempeñar las funciones que le impone tal responsabilidad. La redacción del citado precepto, así como el texto del Artículo 25, en el que se establece para los miembros la obligación de acatar las decisiones del Consejo de Seguridad, le otorgan a la acción del citado órgano, en lo referente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el carácter de colectiva. De ello, podemos concluir que cada vez que la Carta otorgue al Consejo poderes para actuar en pro de la

(6) LOUIS CAVARE. LES SANCTIONS DANS LE CADRE DE L'ONU. RECUEIL DES COURS DE L'ACADEMIE DE DROIT INTERNATIONAL (1952). VOL. 80 - PAG. 257.

(7) GOODSPEED. OP. CIT. PAG. 220.

paz y la seguridad internacionales, existirá una acción colectiva tendiente a tal fin. Según el Artículo 24/2, los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones, quedan definidos en los Capítulos VI, VII, -- VIII y XII de la Carta.

El Capítulo VII de la Carta, como ya quedó dicho, constituye el centro de la política sobre la cual se basa la O.N.U. En él encontramos claramente el carácter de órgano central con facultades ejecutivas que se atribuye al Consejo. Los redactores de la Carta pensaron la conveniencia de otorgar a la nueva Organización de una fuerza que no había tenido su antecedente, la Sociedad de Naciones.

Relacionado con el Artículo 39, Delbez (8) afirma que -- "El campo de aplicación del Artículo 39, es muy extenso, por no decir indeterminado. Es también válido y aplicable en todos los casos. Es suficiente que el Consejo "determine" una amenaza contra la paz, para que la intervención sea justificada; y queda entendido que es el Consejo quien juzga, inapelablemente, el carácter amenazador de una situación".

1. El Derecho de Veto

A primera vista, se puede considerar que el Consejo de Seguridad tiene la fuerza suficiente como para asegurar el mantenimiento de la -- paz y la seguridad internacionales, dado el conjunto de facultades, casi ilimitadas, que le confiere la Carta. Las decisiones del Consejo, ya lo hemos visto, son -- obligatorias para todos los miembros. Sin embargo, la situación es menos satisfactoria si analizamos el aspecto práctico de la pretendida compulsividad de las deci

(8) LOUIS DELBEZ. LES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC. LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE. PARIS, 1964, PAG. 442.

siones del Consejo de Seguridad.

El Artículo 27/3 exige, para las decisiones del Consejo -- en cuestiones que no sean de procedimiento, y obviamente la determinación a -- que se refiere el Artículo 39 no lo es; que su aprobación sea hecha por nueve votos afirmativos, incluidos los de los cinco miembros permanentes. Supongamos -- que alguno de los miembros permanentes es quien ocasiona algunas de las situa-- ciones previstas en el Artículo 39. En tal caso, es imposible ejercer en su con-- tra cualquiera de las medidas señaladas en el Capítulo VII, ya que su voto es -- necesario para la adopción de tal tipo de acción. De acuerdo con la segunda -- parte del párrafo tercero del Artículo 27, ni siquiera es excluido de la votación -- que al respecto se celebre, con lo que se convierte en juez de su propio caso.

Mediante el ejercicio del derecho de veto, cualquiera de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad puede impedir la acción del -- Consejo, no únicamente en contra de sí mismo, sino en contra de alguno de sus aliados. La disposición limita y entorpece de una manera antijurídica la realiza-- ción del más importante fin de las Naciones Unidas, además de que se establece para los miembros permanentes del Consejo una impunidad casi absoluta. Dividido como está el mundo en dos grandes bloques que se temen mutuamente, es po-- to me nos que imposible la aplicación de medidas colectivas en contra de algún Estado, -- a menos que tal aplicación no lesione los intereses de alguno de dichos bloques.

En la práctica, el Consejo de Seguridad no ha sido capaz de asumir plenamente la principal responsabilidad que le otorga la Carta y la --- fuerza que originalmente le fue conferida ha permanecido estática, manifestándose -- en contadas ocasiones. Goodspeed (9) afirma que únicamente cuando ha habido al

(9) OP. CIT. PAG. 269.

gún acuerdo entre los miembros permanentes ha sido efectivo el Consejo. En estas ocasiones, el Consejo ha usado un flexible acercamiento a sus responsabilidades de acuerdo con la Carta. Raramente se ha esforzado por determinar la existencia de una amenaza o quebrantamiento de la paz, y nunca ha determinado que haya habido un acto de agresión.

a). La Acción Colectiva de los Estados y la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Para Gerbet (10) la parálisis del Consejo ha hecho pasar a la Asamblea General la responsabilidad de mantener la paz. Mas la Asamblea puede recomendar, pero no ordenar: no existiendo obligación ni garantía de su intervención. Las recomendaciones serán aplicadas en la medida en que sean aceptadas por los miembros. En el mismo sentido, Goodrich (11) afirma que el desarrollo de la actuación de la Asamblea en la práctica actual principió en el primer año de las Naciones Unidas. Después de que el Consejo de Seguridad hubo fallado en el intento de ponerse de acuerdo con cualquier tipo de acción respecto al régimen de Franco en España, el asunto fue llevado a la atención de la Asamblea General; que recomendó el retiro de los jefes de las misiones diplomáticas, así como la exclusión del gobierno franquista como miembro de las agencias especializadas, y de la participación en conferencias emprendidas bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

Resulta pues ilógico y antijurídico que otro órgano de las Naciones Unidas usurpe las funciones del Consejo de Seguridad, y, sin las facultades

(10) PIERRE GERBET. LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES. PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE. PARIS, 1963. PAG. 77.

(11) LELAND M. GOODRICH. THE UNITED NATIONS. THOMAS Y. CROMWELL COMPANY, NEW YORK, 1959. PAG. 177.

des ejecutivas de este último, emita simples recomendaciones que no obstante carecer de obligatoriedad, han sido aceptadas por los miembros. Pero en el orden práctico cualquier sacrificio por mantener el orden, la paz y seguridad internacionales es necesario. La ocasión en que más claramente se aprecia la importancia del Consejo para asumir sus responsabilidades en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, viéndose substituido eficazmente por la Asamblea, fue la motivada a raíz del asunto de la Guerra de Corea. En defecto del Consejo, que se encontraba impedido de actuar debido a la oposición soviética al respecto, la Asamblea General se avocó el conocimiento de la cuestión, emitiendo el 3 de noviembre de 1950 la resolución que se conoce como "Unidos para la Paz".

La Carta de las Naciones Unidas presenta, pues, grandes contradicciones. Por un lado, la base de la actuación de la Organización se encuentra regida por la existencia de un órgano central con facultades ejecutivas, bastante extensas y virtualmente ilimitadas. Las decisiones adoptadas por este órgano no son obligatorias para la totalidad de los miembros de la Organización. Sin embargo, es poco menos que imposible concebir que exista el acuerdo necesario entre los integrantes del Consejo, para la adopción de una decisión en los términos del Artículo 39. De tal manera, hemos regresado, en virtud del derecho de veto conferido a los miembros permanentes del Consejo, a la situación imperante en el Pacto de la Sociedad de Naciones, en el que era necesaria la unanimidad de votos para lograr una recomendación del Consejo de la Sociedad. El derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad limita las facultades, pretendidamente ejecutivas, del órgano creado con la intención de dotar a la Organización de la fuerza suficiente para garantizar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. La acción colectiva de los Estados se impide aún antes-

de presentarse.

a) Los Tratados a que se Refiere el Artículo 43 de la Carta de las Naciones Unidas.

No es este el único defecto de la Carta de las Naciones Unidas en lo relativo a la aplicación de medidas colectivas para lograr el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Al respecto, Cavaré (12) afirma que en el texto de la Carta se observan algunas lagunas. En primer lugar, - el mando de las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo no ha sido regulado. Estas cuestiones (Artículo 47/3), "serán resueltas posteriormente". Por -- otro lado, los convenios especiales de que habla el Artículo 43, tan importantes en el plan técnico, ya que deben determinar los efectivos y la naturaleza de las fuerzas armadas a disposición del Consejo, que deben igualmente regular la importancia y grado de preparación de las fuerzas aéreas que deben ser establecidas - en forma permanente, así como precisar la naturaleza de las facilidades y la asistencia a prestar, deben ser firmados y rectificadas libremente. El texto del Artículo 43 dice así:

"1. Todos los miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

2. Dicho convenio o convenios fijarán el número y la clase de fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la-

(12) OP. CIT. PAG. 261.

naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse.

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

Goodrich (13) afirma que la efectividad del Consejo de Seguridad, como el instrumento Primario de la observancia forzosa de la paz, se encuentra basada en dos condiciones, ninguna de las cuales se ha materializado. En primer lugar, la disponibilidad por parte del Consejo de fuerzas armadas y facilidades en los términos de los convenios concluidos entre el Consejo y los miembros y en segundo lugar, la cooperación efectiva de los miembros permanentes del Consejo respecto a las amenazas a la paz, quebrantamiento de la misma o actos de agresión.

Reforzando su afirmación con hechos, el citado autor cita como ejemplo que "uno de los primeros actos del Consejo de Seguridad, después de su organización en 1946, fue el de solicitar al Comité de Estado Mayor el examen y reporte de los acuerdos militares a que se refiere el Artículo 43. Acatando la recomendación que adoptó la Asamblea en diciembre de 1946, para que el establecimiento de las fuerzas armadas a disposición del Consejo fuera apresurado, el Consejo de Seguridad, el 13 de febrero de 1947, ordenó al Comité de Estado Mayor presentar tal reporte antes del 30 de abril. El reporte entregado por el Comité en tal fecha contenía 41 artículos. De ellos, 25 fueron aceptados por todos los miembros del comité; mientras que en los 16 restantes el acuerdo no

(13) OP. CIT. PAG. 164.

se logrado. Desafortunadamente, los 16 artículos no aprobados eran los más importantes, ya que se referían asuntos que no tratados adecuadamente por la Carta, y en los que se debía decidir si se deberían concluir los convenios señalados en el Artículo 43 de la Carta".

"Los principales desacuerdos fueron entre la Unión Soviética y los otros miembros permanentes, si bien esta división no se presentó en todas las materias. La Unión Soviética sostenía fundamentalmente distintas opiniones de los Estados Unidos, y algunas otras de menor alcance con otros miembros permanentes; en todas las cuestiones importantes acerca del número y composición de las fuerzas armadas con que habían de contribuir los miembros permanentes; la disposición de bases, la ubicación de las tropas cuando no estuvieran en acción, la época de retirada de las fuerzas y la forma de abastecimiento. En general, los Estados Unidos deseaban una fuerza con enorme poderío compuesta flexiblemente, organizada, dirigida, y también ubicada para ser disponible rápidamente. La Unión Soviética no vio la necesidad de una gran fuerza, si ésta no iba a ser empleada en contra de una Gran Potencia, insistiendo en que el principio de igualdad debería regir las aportaciones de los miembros permanentes; y exigió la clara definición de las condiciones bajo las cuales podría ser usada la fuerza. Era obvio, de las discusiones en el Comité, y consecuentemente en el Consejo de Seguridad, que los desacuerdos se debían principalmente a la falta de confianza entre los Estados Unidos y Rusia en la buena fe e intenciones de cada uno. Las diferencias, por ello, eran políticas y no técnicas en su origen, y sólo podían ser eliminadas en un plano político".

La conclusión de los convenios señalados en el Artículo 43 no ha podido llevarse a cabo debido a diversos problemas. En su monumental-

obra, Kelsen (14) afirma que tales convenios no se refieren a si algún miembro contribuye o no con efectivos militares, sino a la manera en que tales obligaciones, establecidas en la Carta, serán cumplidas por tal miembro. Además (15), -- "los miembros no pueden ser obligados a celebrar tales convenios, y así, están en posición de hacer depender su consentimiento de condiciones no previstas en la Carta".

En párrafos posteriores, el prestigiado autor (16) señala una interesante consideración, al afirmar que "El Artículo 43/3 estipula que el convenio o convenios señalados en los párrafos 1 y 2 de este Artículo, estarán sujetos a ratificación de acuerdo con los respectivos procedimientos constitucionales. Pero tal medida se refiere únicamente a los "Estados signatarios", y no a las Naciones Unidas, representadas por el Consejo de Seguridad. La Carta no señala un procedimiento específico para la conclusión de tratados por las Naciones Unidas. El órgano competente para concluir el tratado en nombre de las Naciones Unidas debe expresar su consentimiento por medio de una decisión, tomada en conformidad con las respectivas reglas de la Carta. Si el Consejo de Seguridad es el órgano competente, es necesaria una mayoría de siete miembros, incluidos los votos concurrentes de los miembros permanentes. En caso de un convenio celebrado con un miembro que esté representado en el Consejo, este miembro participa en la conclusión del convenio por ambos lados".

Consideramos acertada la afirmación sostenida por el autor-transcrito, ya que, como indicamos anteriormente, en las decisiones del Consejo -

(14) OP. CIT. PAG. 750.

(15) OP. CIT. PAG. 754.

(16) OP. CIT. PAG. 755.

en relación con las disposiciones del Capítulo VII, no existe la abstención obligatoria de votar, respecto de algún miembro del Consejo que sea parte en determinada situación que origine la aplicación de dichas disposiciones. Todo lo contrario, la aplicación de las normas contenidas en el articulado del Capítulo VII exigen la concurrencia de los votos de los cinco miembros permanentes y por lo menos, cuatro votos más en sentido afirmativo. Tal requisito es necesario a menos que la decisión sea una cuestión de mero procedimiento, y consideramos que la conclusión de los convenios a que se refiere el Artículo 43 es una decisión sobre una materia de gran importancia.

Los miembros de las Naciones Unidas, no tienen en realidad obligación de celebrar con el Consejo de Seguridad los convenios especiales a que se refiere el Artículo 43. Consecuentemente, la fuerza del Consejo se desvirtúa, dificultando su actuación de acuerdo con el Capítulo VII, ya que carece de los efectivos militares necesarios para actuar rápida y eficazmente.

Consecuencia de la inexistencia de los convenios a que nos hemos referido, ha sido que tampoco pueda hablarse de la creación de la fuerza aérea a que se refiere el Artículo 45 de la Carta, cuyo texto dice:

"A fin de que la Organización pueda tomar medidas militares urgentes, sus miembros mantendrán contingentes de fuerzas aéreas nacionales inmediatamente disponibles para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional. La potencia y el grado de preparación de estos contingentes y los planes para su acción combinada serán determinados, dentro de los límites establecidos en el Convenio o Convenios especiales de que trata el Artículo 43, por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor".

La intención de los redactores de la Carta, en el sentido -

de dotar a la Organización de una fuerza armada destinada a actuar rápidamente en caso de emergencia, se ha visto frustrada por la falta de compulsividad para concluir los convenios en que tal obligación de los miembros debería ser regulada. La celebración de dichos convenios se ha visto obstaculizada por los miembros permanentes del Consejo, quienes desean conservar a toda costa el monopolio de la fuerza. La representación que les confirieron los miembros de las Naciones Unidas, es utilizada por las Grandes Potencias a su antojo, en beneficio de sus intereses particulares.

b) El Monopolio del Poder por Parte de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad

Para justificar su exclusividad de actuación en el campo internacional, las Grandes Potencias tienen como apoyo el Artículo 106 de la Carta, en el que se señala que "las partes en la Declaración de las Grandes Potencias, firmada en Moscú el 30 de octubre de 1943 (Estados Unidos, Inglaterra, Rusia y China), y Francia, deberán, conforme al párrafo 5o. de esa Declaración, celebrar consultas entre sí y cuando a ello hubiere lugar, con otros miembros de la Organización, a fin de acordar en nombre de ésta la acción conjunta a que fuere necesaria para mantener la paz y seguridad internacionales".

Nótese que el mismo texto de la Carta califica la acción a emprender por los Estados que son miembros permanentes del Consejo como "conjunta". A nuestro manera de ver, tal calificación deriva del reducido número de Estados que eventualmente la emprenderían. Lógicamente, tal tipo de acción es de un ámbito más reducido que la Acción Colectiva que señala el Artículo 1/1 de la Carta como el principal medio para la consecución del Propósito primario de las Naciones Unidas: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En su primera parte, el Artículo 106 de la Carta justifica la existencia de la acción "conjunta", mientras entran en vigor los convenios especiales que señala el Artículo 43, en la medida necesaria para que, a juicio del Consejo de Seguridad, capaciten a éste para ejercer las atribuciones que le confiere el Artículo 42. Al respecto, Kelsen (17) afirma que la acción conjunta a que se refiere el Artículo 106, y que autoriza a Estados Unidos, Inglaterra, China, Rusia y Francia a emprenderla, "sólo existe mientras el Consejo de Seguridad no exprese la opinión de que existen suficientes convenios que le hagan posible el ejercicio de sus responsabilidades, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 42. Tan pronto como el Consejo declare que puede ejercitar tales responsabilidades, la autorización del Artículo 106 deja de ser válida".

Si, evidentemente, los convenios destinados a reglamentar los efectivos militares con que han de contribuir todos los miembros de la Organización para auxiliar al Consejo en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no han sido concluidos, podemos afirmar que en las contadas ocasiones en que el Consejo ha intervenido, no se ha presentado una real Acción Colectiva, sino una acción conjunta, la cual ha sido posible merced a la existencia del poco común acuerdo entre las Grandes Potencias.

Indiscutiblemente, los miembros permanentes del Consejo pueden, por sus propios recursos, hacer frente a cualquier situación. Seguramente, -- sus efectivos militares son mayores y de mejor calidad que la totalidad de los demás miembros de la Organización. Sin embargo, los convenios especiales a que se refiere el Capítulo 43, otorgan a la totalidad de los demás miembros de la Organización, una participación en el mantenimiento de la paz y la seguridad interna-

(17) OP. CIT. PAG. 758.

cionales. Tal participación otorga a la acción a emprender el carácter de colectiva.

Por tal razón, los convenios señalados en el Artículo 43 son presupuesto indispensable para la existencia de la Acción Colectiva en casos de amenazas a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión. La Carta señala en el Artículo 106, que la actuación del Consejo requiere para su existencia de tales convenios, ya que sin ellos, no puede ejercitar las atribuciones a que se refiere el Artículo 42. De tal manera, llegaremos a una conclusión -- que seguramente parecerá descabellada, ya que consideramos que el Consejo de Seguridad es inexistente.

El Consejo es un órgano que, según el Artículo 24/1 de la Carta, actúa en nombre de los Miembros de las Naciones Unidas en la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Complementando esta disposición, el Artículo 106 supedita la capacidad del Consejo para actuar conforme al Artículo 42, a la existencia de los convenios especiales previstos por el Artículo 43. Mientras no entren en vigor, el Consejo de Seguridad no puede actuar como representante de las Naciones Unidas en la aplicación de las medidas previstas por el Artículo 42. De tal manera, y dado que no se han concluido los acuerdos que reglamenten la participación de los miembros de la Organización en la aplicación de las medidas previstas en el Artículo 42, las Grandes Potencias no han actuado colectivamente y por ello representando a las Naciones Unidas, sino que su acción ha sido, según el texto del Artículo 106, "conjunta". Debido al tipo de tal actividad, las pretendidas, y contadas intervenciones del Consejo de Seguridad en lo referente a medidas de tipo militar, han sido efectuadas por las Grandes Potencias despojadas de su carácter representativo, y por ello,

interviniendo con exclusión de los demás miembros de la O.N.U. Es altamente significativo que el texto del Artículo 106 se refiera a los miembros permanentes del Consejo como "las partes de la Declaración de las Cuatro Potencias", y --- Francia. Insistiendo, según el mismo Artículo 106, la acción emprendida por tales Estados mientras no existan los convenios de que trata el Artículo 43, no es colectiva, sino conjunta, ya que la Carta omite referirse a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Louis Delbez (18), afirma que "La Carta de las Naciones Unidas no ha podido crear una fuerza preconstituida y puesta a disposición de las autoridades internacionales, como lo había solicitado la delegación Francesa en -- dos ocasiones, durante el imperio de la Sociedad de Naciones (París, 1919 y Ginebra, 1932). Pero la Carta ha previsto en sus Artículos 43 y 45 que "convenios especiales", precisando la naturaleza y volumen de los contingentes, las facilidades, el derecho de paso, etc., serían firmados entre el Consejo y los Estados. A falta de tales acuerdos, los Estados no tendrían ninguna obligación de aportar contingentes militares. La situación creada en 1948 por el fracaso de la Conferencia de Moscú, no ha permitido, desafortunadamente, la firma de estos convenios. La misma idea de negociarlos parece hoy día abandonada, al menos provisionalmente".

c) El Comité de Estado Mayor

El Artículo 47 de la Carta, previendo que llegara a existir una fuerza internacional puesta a disposición del Consejo, establece la creación de un Comité de Estado Mayor, el cual, según el párrafo 1 del Artículo citado, tiene como misión "asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las --- (18) OP. CIT. PAG. 445.

cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme. El párrafo 2o. del mismo Artículo establece que el Comité "estará integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes. Todo miembro de las Naciones Unidas que no esté permanentemente representado en el Comité, será invitado por éste a asociarse a sus labores, cuando el desempeño eficiente de las funciones del Comité requiera la participación de dicho miembro".

En el párrafo 3 se otorga al Comité, bajo la autoridad del Consejo, "la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo. Las cuestiones relativas al comando de dichas fuerzas serán resueltas posteriormente". El párrafo 4 del Artículo 47 establece para el Comité la facultad de establecer subcomités regionales, previas la autorización del Consejo de Seguridad y la consulta con los organismos regionales apropiados.

De la misma manera que la Acción Colectiva de los Estados, en lo referente a la aplicación de lo establecido en el Artículo 42, las funciones del Comité se encuentran concebidas en función de la existencia de los multicitados "convenios especiales", señalados en el Artículo 43. Como ya dijimos, a la fecha no ha sido posible la celebración de este tipo de convenios, luego entonces las funciones del Comité han sido poco menos que inexistentes.

El Comité no ha realizado ninguna de sus funciones. A lo más, sus integrantes se han puesto de acuerdo en lo relativo a cuestiones de escasa importancia. En relación con la actuación del Comité, Delbez (19), establece (19) OP. CIT. PAG. CIT.

que, "La Carta, en su Artículo 47, prevee la constitución de un Comité de Estado Mayor, compuesto por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo. En tiempo de crisis, el Comité es un órgano de mando, y debe asegurar la dirección estratégica de la fuerza armada internacional. En tiempo de paz, es un órgano de consulta, y debe fijar los principios generales que conduzcan a la conclusión de convenios especiales. En el seno del Comité, se ha estado de acuerdo sobre determinados puntos (entrenamiento de tropas, transportes), pero tal acuerdo no ha podido presentarse en lo referente a asuntos más importantes (designación de bases militares, proporcionalidad de las contribuciones, casos de urgencia nacional). El Comité, dividido al igual que el Consejo de Seguridad, debe renunciar a cumplir la misión que le es asignada por la Carta".

La redacción del Artículo 43 ha motivado que la Acción colectiva de los Estados, de por sí difícil de surgir debido a la falta de unanimidad de criterio de los miembros del Consejo de Seguridad, encuentre otra dificultad para presentarse. A primera vista, y según ya quedó anotado, el Consejo de Seguridad es el órgano ejecutivo de las Naciones Unidas, siendo sus decisiones obligatorias para los miembros. Pero para hacer efectivas sus decisiones, y concretamente, para actuar de conformidad con el Artículo 42, el Consejo necesita de la cooperación de todos los miembros, tendiente a la existencia de una fuerza internacional que garantice, en caso necesario, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La contribución debe ser proporcional a la capacidad de cada miembro, siendo necesario para ello la celebración de un convenio o convenios, en los que serán fijadas la naturaleza y cantidad de la cooperación. De acuerdo con el espíritu de la Carta, y ya que existe para los miembros de las

Naciones Unidas la obligación de procurar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la celebración de tales acuerdos no debe ser facultativa, sino obligatoria.

En tal orden de ideas, el Artículo 43 desvirtúa el primer Propósito de las Naciones Unidas. El Artículo 1/1 de la Carta establece que, para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, los miembros tomarán medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, así como para suprimir actos de agresión y otros quebrantamientos a la paz. El carácter colectivo de tales medidas deriva de la participación total de los miembros de la Organización en ellas; y la autorización que el Artículo 106 otorga a las Partes de la Declaración de Moscú y a Francia --no considerándoles como miembros permanentes del Consejo de Seguridad-- para actuar "conjuntamente", carece de la nota de colectividad; la cual debe caracterizar la reacción de los miembros de las Naciones Unidas a la violación del Propósito fundamental de la Organización.

La falta de obligación para celebrar los convenios especiales señalados en el Artículo 43, ha originado un regreso al sistema imperante en el Pacto de la Sociedad de Naciones, en el que la aplicación de sanciones a un Estado infractor era dejada a la libre apreciación de los miembros de la Sociedad. Sin la existencia de dichos convenios, no existe para los miembros de las Naciones Unidas la obligación de contribuir a la aplicación de las sanciones colectivas que señala el Artículo 42, sino que tal aportación sería voluntaria. Por otro lado, el Consejo de Seguridad no puede emitir ninguna decisión para la aplicación del Artículo 42, pues ya vimos que no puede hacerlo mientras no exista el número suficiente de convenios.

En el hipotético y remoto caso de aplicar el Artículo 42,

al Consejo de Seguridad no podría emprender una Acción Colectiva. El Consejo, considerado como órgano representante de las Naciones Unidas, estaría supeditado a la voluntaria aportación de algún miembro o grupo de ellos. Delbez (20), cita la intervención del Consejo en tres ocasiones (Corea, 1950, Egipto, 1956, y Congo Belga, 1961), manifestando que "cada vez, a falta de los convenios especiales previstos por la Carta, la O.N.U. no ha intervenido más que en vía de recomendación, y la provisión de contingentes nacionales no ha pasado de ser voluntaria".

A nuestro parecer, el autor transcrito olvida que, si la O.N.U. intervino en tales ocasiones únicamente en vía de recomendación, ello no se debió exclusivamente a la falta de tales convenios. Más aún, puede decirse que el factor determinante del defecto de una adecuada intervención fue la división existente entre los miembros permanentes del Consejo. Goodrich (21), sostiene, refiriéndose a la inexistencia de una fuerza militar y facilidades a disposición del Consejo, que "era aún legalmente posible que el Consejo tomara medidas que implicaran el uso de la fuerza armada para preservar la paz en caso de amenaza o violación a ella. Había además la posibilidad de que los miembros permanentes del Consejo estuvieran de acuerdo en usar sus propias fuerzas, o bien las de otros miembros que contribuyeran voluntariamente para lograr tal resultado. Pero la posibilidad de tal acción a emprender fue grandemente reducida; si no por principios prácticos, fue eliminada por los distintos propósitos de la Unión Soviética y las Potencias Occidentales en el período de la post-guerra, así como por la desconfianza y hostilidad que vinieron a caracterizar sus relaciones".

(20) OP. CIT. PAG. CIT.

21) OP. CIT. PAG. CIT.

Por lo anterior, consideramos que no es únicamente la -- falta de convenios especiales lo que determina la parálisis del Consejo para asu-- mir sus responsabilidades de acuerdo con el Artículo 42. Aún en el caso de que existieran --y, por consiguiente, una fuerza más que de carácter internacional, -- universal- la acción colectiva a emprenderse se vería subordinada a la uniformidad de criterio por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La -- desconfianza y división existentes en el Consejo son resultado de los intereses -- opuestos de sus miembros, quienes han pasado por alto la responsabilidad que impone su papel de líderes. Los fines universales de la O.N.U. se han subordinado a los intereses de los miembros del Consejo.

Por ello, para que el Consejo pudiera actuar conforme al Artículo 42, sería necesario que tal conducta no lesionara los intereses de alguno de sus miembros permanentes. Si se presenta tal afectación, el miembro permanente que no esté de acuerdo con el tipo de acción a emprender, puede impedirla -- mediante el ejercicio del derecho de veto. Cavaré (22), señala como una causa de la debilidad del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, lo -- que considera como "inherente al funcionamiento interno de la O.N.U., y con-- cretamente, al funcionamiento del Consejo de Seguridad. Es el veto lo que ha -- impedido la realización de las promesas contenidas en la Carta, y que a cual--- quiera amenaza de sanción puede imprimir su efecto paralizador habitual".

Para Kunz (23), "el veto quiere decir, en primer lugar, -- que no puede haber una acción militar contra un miembro permanente del Consejo

(22) OP. CIT. PAG. 287.

(23) JOSEF L. KUNZ. DEL DERECHO INTERNACIONAL CLASICO AL DERECHO INTERNACIONAL NUEVO. IMPRENTA UNIVERSITARIA. MEXICO, 1953, PAG. 130.

de Seguridad. En consecuencia, la Carta, desde su origen, no crea un sistema de Seguridad Colectiva. Y lo que es más, el veto de un miembro permanente puede prevenir tal acción militar aún contra un miembro no permanente, si es protegido suyo. Hemos visto, por ejemplo, en la vida de las Naciones Unidas, que una investigación del golpe de Estado en Checoslovaquia, o el caso del Cardenal Mindszenty en la Hungría comunista, puede ser vetada por la Unión Soviética, o bien, terminada por la mera amenaza y seguridad de tal veto. El veto se extiende, además, a las actividades de los órganos auxiliares del Consejo de Seguridad. Tal es el Comité de Estado Mayor, creado por los Artículos 46 y 47 de la Carta, integrado solamente por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad; y que debe asistir a éste, elaborando planes para el empleo de la fuerza armada. Como consecuencia del abismo existente entre el Este y el Oeste, el Comité de Estado Mayor no ha llegado, hasta ahora, a ningún resultado".

3. El Predominio de Intereses Políticos sobre los de Tipo Jurídico

Así pues, encontramos que una causa fundamental de la falla de la actuación de las Naciones Unidas reside en el Consejo de Seguridad. El defecto del Consejo, en su misión primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, se debe a factores de tipo político. Contrariamente a la idea de una Organización Internacional, que debe basarse en normas jurídicas, la práctica de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ha determinado una subordinación de las normas jurídicas a los intereses políticos de las Grandes Potencias.

Resultado de esta confusión de valores ha sido la debilidad en la aplicación de los Principios de la Carta, de tal manera que las Naciones -

Unidas no han podido garantizar a sus miembros -excluidas las Grandes Potencias, que se bastan por sí solas- su seguridad colectiva. En un intento por salvar a la O.N.U., la Asamblea General ha intentado asumir las funciones del Consejo, mas es conveniente hacer notar que, no obstante sus aparentes triunfos, la Asamblea no puede intervenir eficazmente en tal forma. Su composición numérica, por ejemplo, resulta inadecuada para reunirse rápidamente en una situación de emergencia. Asimismo, las decisiones de la Asamblea son únicamente "recomendaciones", sujetas, por tal razón, a la libre aceptación de ellas por los miembros. En resumen, la Asamblea pretende ejercer unas actividades para las que no fue planeada. Teóricamente, la Asamblea General representa la opinión de la totalidad de las Naciones Unidas, la cual debía influir al Consejo, quien a su vez es el órgano representativo de la Organización. Daremos una breve reseña de algunos ejemplos de la actuación de la O.N.U.; situaciones en que se presentó la hipótesis prevista en el Artículo 39, y en las que el Consejo de Seguridad demostró su incapacidad de asumir el importante papel que le confía la Carta.

IV. LA INTERVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS EN ALGUNOS CONFLICTOS INTERNACIONALES.

1. Corea (24)

El 25 de junio de 1950, el Secretario General fue notificado del ataque por tropas norcoreanas a la República de Corea. En la misma fecha, el Consejo de Seguridad determinó que tal situación constituía un quebrantamiento a la paz, por lo que exigió la inmediata cesación de hostilidades, el retiro de las tropas de Corea del Norte al Paralelo 38, así como la ayuda de los países miembros para asegurar el cumplimiento de estas disposiciones. En vista de que Corea del Norte no había suspendido las hostilidades ni retirado sus fuerzas, -

(24) DATOS TOMADOS DE "LAS NACIONES UNIDAS AL ALCANCE DE TODOS" PUBLICADO POR LA OFICINA DE INFORMACION PUBLICA DE LAS NACIONES UNIDAS. NUEVA YORK, 1960. PAGS. 137-149.

el 27 de junio el Consejo recomendó a los miembros prestar a la República de Corea la ayuda necesaria para rechazar el ataque armado y restaurar la paz y la seguridad internacionales. En la misma fecha, los Estados Unidos anunciaron que habían ordenado a sus fuerzas aéreas y navales que prestaran apoyo a las tropas de la República de Corea.

El 7 de julio del mismo año, el Consejo exhortó a los miembros que estuvieran dispuestos a facilitar asistencia militar en cumplimiento de las resoluciones arriba señaladas, que la pusieran a las órdenes de un mando unificado bajo la dirección de los Estados Unidos. Dieciséis países respondieron a la llamada del Consejo, integrándose de esta manera una fuerza internacional, bajo las órdenes del General Douglas Mac Arthur.

La Unión Soviética, que había estado ausente de las reuniones del Consejo del 25 y 27 de junio, estimó que las resoluciones del Consejo de tales fechas eran ilegales, ya que habían sido adoptadas en ausencia de dos de sus miembros permanentes: Rusia y China. Respecto a la representación de China, Rusia sostenía que el representante chino en realidad no tenía tal carácter. Respecto a esta cuestión, Kelsen (25) sostiene: "La opinión de que las resoluciones del Consejo, eran ilegales porque China no estaba representada en él, puede basarse en el hecho de que el gobierno nacional que firmó las credenciales de la persona que actuaba como representante de China había perdido su control efectivo sobre el territorio y población chinos. Consecuentemente, y de acuerdo con el Derecho Internacional Público, había dejado de ser el Gobierno de la República China, y las credenciales firmadas por él habían dejado de ser válidas. El único gobierno de la República de China, de acuerdo con el Derecho Internacional Público, es el gobierno comunista; el cual ejerce un control efectivo sobre el

(25) OP. CIT. PAG. 943.

territorio y pueblo de China. Pero ningún representante dotado de credenciales firmadas por el gobierno comunista de China es admitido en el Consejo de Seguridad. De esta manera, la República de China no está representada en el Consejo de Seguridad, lo que significa que el Consejo de Seguridad no está compuesto de acuerdo con la Carta. Solamente si el Consejo está legalmente constituido pueden adoptarse decisiones válidas".

En cuanto al representante ruso, volvió a participar en las sesiones del Consejo de Seguridad, no hubo posibilidad de continuar la acción del Consejo en el asunto coreano, debido a la falta de unanimidad entre sus miembros permanentes; lo que motivó que la Asamblea General tomara la dirección del asunto, merced a la resolución "Unidos para la Paz", adoptada el 3 de noviembre de 1950. En ella se establece para la Asamblea General la responsabilidad de mantener la paz, si el Consejo de Seguridad falla en el ejercicio de su responsabilidad primaria.

Mediante la atribución de facultades conferidas por tal resolución, el 10. de febrero de 1951 la Asamblea consideró que la China Comunista era culpable de agresión. Posteriormente (18 de mayo de 1951), la Asamblea recomendó la aplicación de determinadas medidas colectivas económicas. No recomendó la iniciación de medidas militares adicionales, no obstante que en la misma resolución del 10. de febrero se había afirmado la decisión de las Naciones Unidas a continuar su acción en Corea para detener la agresión; habiéndose instado a todos los Estados a continuar prestando su asistencia a la acción de las Naciones Unidas en Corea.

"Los intentos para poner en ejecución las estipulaciones de la resolución, "Unidos para la Paz", relativos a las fuerzas necesarias para -

ello no han sido afortunados. En respuesta a las solicitudes del Comité de Medidas Económicas, acerca de las fuerzas necesarias que deberían permanecer en estado de alerta para la acción de las Naciones Unidas; los miembros, en general, respondieron evasiva y vagamente" (26).

En el somero análisis de la situación señalada, observamos que la acción del Consejo de Seguridad, frente a una clara perturbación de la paz y seguridad internacionales, fue impedida por la falta de unanimidad de sus miembros permanentes. Tan pronto como la Unión Soviética tomó parte en las sesiones del Consejo, la incipiente acción del Consejo en Corea fue interrumpida. Mediante el ejercicio del derecho de veto, Rusia paralizó al Consejo de Seguridad. La Asamblea General, animada de los mejores propósitos, intentó actuar en vista de la falla del Consejo de Seguridad, si bien tal iniciativa no tuvo gran éxito. "La guerra fue cruel y mortal (40 000 americanos muertos), y el resultado bastante pobre (armisticio de Pannumjomm)" (27).

Goodspeed (28) señala que la resolución "Unidos para la Paz" contiene cinco partes, e introduce un enfoque completamente nuevo acerca de las medidas de seguridad colectiva de la Carta, al permitir a la Asamblea, además del Consejo de Seguridad, participar en el empleo de medidas coercitivas. Como consideramos que el estudio completo de la resolución "Unidos para la Paz" rebasa los límites de nuestro estudio, nos limitaremos a señalar y analizar brevemente tres de las cinco partes de que, según el autor citado, consta la resolución indicada.

(26) LELAND M. GOODRICH. OP. CIT. PAG. 179.

(27) LOUIS DELBEZ. OP. CIT. PAG. 179.

(28) OP. CIT. PAG. 228.

Para el autor transcrito, en primer lugar la resolución establece que "Si la Asamblea no se encuentra sesionando, puede reunirse en el término de veinticuatro horas en una sesión especial de emergencia, si así lo solicitan la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas, o bien, el voto afirmativo de siete miembros del Consejo de Seguridad". Asimismo, "Si el Consejo de Seguridad, debido a la falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, falla en el ejercicio de su responsabilidad primaria en cualquier caso en el que parezca existir una amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión; la Asamblea debe considerar el asunto inmediatamente". De tal manera, "La Asamblea puede entonces considerar el hacer recomendaciones a los miembros para emprender medidas colectivas, inclusive el uso de la fuerza armada cuando sea necesaria en caso de quebrantamiento a la paz o acto de agresión, para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales" (29).

La resolución "Unidos para la Paz", a nuestra manera de ver, representa un gran avance en el campo de la cooperación internacional. Sin embargo, atenta contra las disposiciones de la Carta, al establecer en beneficio de la Asamblea General un conjunto de facultades no previstas. Tal grupo de atribuciones son contradictorias con las funciones propias de la Asamblea.

En primer lugar, la composición numerosa de la Asamblea dificulta su reunión en una situación de emergencia. Asimismo, las posibilidades de llegar a un acuerdo no son alentadoras. Por otro lado, aún en el caso de que tal acuerdo se presentase, las medidas a aplicar serían únicamente "recomendaciones", sujetas para su aplicación a la individual consideración de cada uno de los miembros.

(29) STEPHEN S. GOODSPEED. OP. CIT. LOC. CIT.

La resolución faculta a la Asamblea para recomendar medidas colectivas cuando el Consejo falla en el ejercicio de su responsabilidad primaria, en "cualquier caso en el que parezca existir una amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión". Con esta fórmula, se otorgan a la Asamblea facultades de determinación que exceden a las concedidas al Consejo en el Artículo 39 de la Carta. A diferencia del Consejo de Seguridad, la Asamblea no determinará la existencia real de alguno de los hechos que se consideran como violatorios de la paz y la seguridad internacionales, sino que simplemente se concretará a afirmar que determinada conducta de algún Estado o Estados, "parece serlo".

La inclusión de tales facultades en las funciones de la Asamblea, en el campo jurídico, no han significado ningún avance. En la práctica, tampoco puede decirse que exista ningún progreso en el propósito primario de las Naciones Unidas, como no sea el de acrecentar la cooperación internacional desarrollada a raíz de la resolución "Unidos para la Paz".

Para la O.N.U., la resolución citada constituye el testimonio de su fracaso en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La intervención de la Asamblea en el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas fue determinada por la situación de caos que han originado sus líderes. La Acción Colectiva sólo puede presentarse en el caso de que su aplicación no lestone los los intereses de las Grandes Potencias.

La intervención de la Asamblea en el sistema de seguridad colectiva no ha variado la situación de desacuerdo presentada entre las Grandes Potencias. Dividido como está el mundo en dos grandes bloques, cualquiera de ellos puede detener, aún en vía de recomendación, cualquier acción en su contra.

Acertadamente, Goodspeed (30) afirma que "La inclusión en la Asamblea General en la maquinaria de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, no ha alterado la distribución del poder en el mundo. Como un enredo del veto del Consejo, - la resolución "Unidos para la Paz" ofreció en 1950 la esperanza de que la Asamblea pudiera emprender alguna acción para hacer frente a una crisis. Sin embargo, en los años siguientes, con el incremento en la membresía de las Naciones Unidas, y la alianza en 1958 de Rusia con los bloques Afro-asiáticos, se ha originado que estos miembros obtengan el número suficiente de votos para impedir - que Occidente emprenda una acción o algo peligrosos para sus deseos. A su vez, Occidente puede bloquear cualquier movimiento emprendido por el bloque Soviético-Afro-asiático. En esencia, se ha desarrollado el veto en la Asamblea General. La actual concentración bipolar del poder militar hace imposible sancionar a los Estados Unidos o a Rusia". Al respecto, podríamos decir, ampliando la aseveración del citado, que en la práctica actual de las Naciones Unidas, no se puede actuar en contra de ningún país, si ello lesiona en cualquier forma los intereses de una Gran Potencia.

2) La Cuestión entre Egipto e Israel (31)

En octubre de 1956, los Estados Unidos informaron al Consejo de Seguridad que las fuerzas israelitas habían invadido el territorio egipcio, - violando con ello el armisticio suscrito por los dos países. A raíz de tal denuncia, el Consejo dedicó tres sesiones al examen de este problema, en las que participaron los representantes de Israel y Egipto.

(30) OP. CIT. PAG. 269.

(31) DATOS TOMADOS DE "LAS NACIONES UNIDAS AL ALCANCE DE TODOS".
PAGS. 119-127.

Francia e Inglaterra, con el pretexto de que estaba obstaculizando la navegación por el Canal de Suez, exigieron a Egipto e Israel el retiro de sus respectivas fuerzas a una distancia de 16 kilómetros del Canal, amenazando con intervenir con la fuerza que fuera necesaria para garantizar el cumplimiento de su exigencia. Motivado por la inminencia de la intervención anglofrancesa, el Consejo presentó un proyecto de resolución que contenía los siguientes puntos: 1o. Se exigiría a las tropas israelitas el retiro a la zona situada detrás de las líneas de armisticio. 2o. Se pediría a todos los países miembros que se abstuvieran de emplear la fuerza o amenaza de ella en esa región, así como de prestar ayuda a Israel mientras que no cumpliera con la resolución. Tal proyecto no fue aprobado, pues Inglaterra y Francia, miembros permanentes del Consejo, votaron en contra.

Al no ser satisfechas sus demandas, el 31 de octubre, Inglaterra y Francia enviaron fuerzas aéreas a atacar objetivos militares en Egipto, por lo que el gobierno de este último país decidió bloquear el Canal de Suez, mediante el hundimiento de algunos barcos en varios puntos del mismo.

En la misma fecha, y dada la impotencia del Consejo para intervenir, ya que existía la oposición de dos de sus miembros permanentes, - Yugoeslavia propuso convocar a la Asamblea a una reunión de emergencia, a fin de que se formularan las recomendaciones del caso. Nuevamente, la imposibilidad de lograr un acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo (en este caso, - los disidentes fueron Francia e Inglaterra) determinó la intervención -no prevista - en las disposiciones de la Carta- de la Asamblea General.

El 2 de noviembre de 1956, la Asamblea aprobó una resolución que contenía fundamentalmente las siguientes conclusiones. En primer lugar,

se exhortaba a todas las partes activas en las hostilidades a cesar el fuego, solicitando asimismo a las partes signatarias de los acuerdos de armisticio (Egipto e Israel), que retiraran sus fuerzas a las zonas situadas detrás de las líneas fijadas en tales acuerdos. Por otro lado, se recomendaba a los miembros que se abstuvieran de realizar actos que pudieran entorpecer o demorar la aplicación de la resolución. Por último, se encargaba al Secretario General que observara el cumplimiento de estas disposiciones, presentando informes al respecto, tanto a la Asamblea General como al Consejo de Seguridad.

El 4 de noviembre, el Secretario General presentó a la Asamblea la proposición de crear una fuerza internacional de emergencia, la cual estaría encargada de procurar y vigilar el cese de las hostilidades, de acuerdo con la resolución del 2 de noviembre. Tal propuesta fue aceptada al día siguiente, autorizando al General Burns, Jefe del Estado Mayor del organismo de vigilancia de la tregua en Palestina, a reclutar el personal militar necesario para formar la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, de la que no podían formar parte ni los miembros permanentes del Consejo ni los Estados en conflicto. En efecto, formaron parte de tal fuerza contingentes aportados por Brasil, Canadá, Colombia, Dinamarca, Finlandia, India, Indonesia, Noruega, Suecia y Yugoslavia.

La Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, justo es decirlo, fue creada en violación de las disposiciones de la Carta, que reserva a la competencia exclusiva del Consejo de Seguridad cualquier acción emprendida en caso de amenazas a la paz y la seguridad internacionales. En tal sentido se pronunció el representante de la Unión Soviética, quien, citando en apoyo de su tesis las disposiciones del Capítulo VII de la Carta, expresó que sólo el Consejo de Seguridad posee atribuciones para crear una fuerza armada de carácter internacional.

En pro de la Intervención de la Asamblea General en el presente asunto, podemos decir que el establecimiento de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Egipto, determinó que la paz volviera a reinar en una región asolada por la guerra. Según el informe presentado por el Secretario General de la Asamblea el 9 de octubre de 1957, la situación originada por la intervención de la Fuerza de Emergencia era de tranquilidad satisfactoria. El 27 de agosto de 1958, el Secretario informó a la Asamblea General que la tranquilidad reinaba casi completamente a todo lo largo de la frontera entre Israel y Egipto.

La Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas restableció la paz, si bien es cierto que ello se debió también a otras razones. En efecto, el poderío de tal fuerza no fue considerable (apenas 6 000 hombres, según el informe que presentó el Secretario General a la Asamblea el 9 de octubre de 1957). Más bien, puede afirmarse que el poder de la Fuerza de Emergencia fue simbólico, constituyendo un medio de presión para el retiro de las fuerzas invasoras de Egipto. Goodrich (32), refiriéndose al desarrollo de la importancia del nuevo papel que ha asumido la Asamblea General, afirma que "su éxito al intervenir en la invasión israelita a Egipto y la intervención de fuerzas armadas inglesas y francesas en 1956, no fue debido tanto al uso de medidas colectivas de tipo militar, sino más bien a la cooperación de los Estados en cuestión, por muchas razones, a acceder a las demandas de la Asamblea para el cese de las hostilidades y retiro de las fuerzas armadas. Una variedad de consideraciones condujeron a tal retirada. En el caso de Inglaterra y Francia, se incluyen la opinión pública en Gran Bretaña y la Mancomunidad, la oposición de los Estados --

(32) OP. CIT. PAG. 181.

Unidos, el temor de la intervención rusa, y por el hecho de que la Asamblea -- facilitaba su retirada al establecer una Fuerza de Emergencia de las Naciones -- Unidas, la cual haría algunas de las cosas que Francia e Inglaterra pugnaban por su propia cuenta. En el caso de Israel, la creación de la Fuerza de Emergencia, la expectación o esperanza de que los objetivos israelitas pudieran ser alcanzados al menos en parte por estos medios, la dependencia de Israel de la ayuda de los Estados Unidos, fueron algunos de los factores que originaron el cumplimiento de -- parte de Israel a las recomendaciones de la Asamblea. Si bien la Asamblea Gene-- ral no restableció la paz mediante el uso de medidas colectivas armadas, de he-- cho desempeñó un importante papel, al ejercer una fuerte presión moral y política a los gobiernos de Francia, Inglaterra e Israel para que retiraran sus fuerzas, y -- al procurar con la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas los medios por -- los cuales el cese de hostilidades y el retiro de fuerzas serían supervisados, así -- como las garantías ofrecidas para que los incidentes que condujeron a las hostili-- dades no repitieran".

3. Hungría (33)

La intervención de la Asamblea General en materias refe-- rentes al empleo de medidas colectivas en casos de amenazas a la paz, quebranta-- mientos de la misma o actos de agresión, dada la incapacidad del Consejo para ac-- tuar al respecto, se manifestó en Corea y Egipto. Como ya vimos, su actuación -- pretendió subsanar la falta de acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo. Buena o mala, la actuación de la Asamblea en su nuevo papel hizo concebir la -- esperanza de que dicho órgano podría actuar en cualquier caso en que el Conse--

(33) DATOS TOMADOS DE STEPHEN S. GOODSPEED. OP. CIT. PAGS. 266-268.

jo no pudiera hacerlo. Quienes alimentaron tal deseo, lo vieron desplomarse a raíz de la invasión soviética a Hungría en 1956; ocasión en la que se puso de manifiesto por primera vez la incapacidad de la Asamblea para actuar, aún en vía de recomendación, en contra de una Gran Potencia.

El 23 de octubre de 1956, tuvieron lugar en Budapest demostraciones pacíficas, en las que se pedía principalmente que las tropas rusas abandonaran Hungría. La policía hizo fuego contra los manifestantes, y al día siguiente tanques rusos, junto con la policía húngara, causaron una gran mortandad a la ciudadanía húngara. Para el 26 de octubre, la lucha se había extendido más allá de Budapest, habiendo llegado hasta la frontera austriaca. Las autoridades húngaras solicitaron negociar con Rusia para lograr el retiro de las fuerzas soviéticas, mas en lugar de ello, refuerzos soviéticos arribaron a Hungría e intensificaron la brutal represión.

A raíz de los sangrientos sucesos, el 28 de octubre, Francia, Inglaterra y los Estados Unidos demandaron una reunión urgente del Consejo de Seguridad, para discutir "tal situación creada por la acción de tropas extranjeras de Hungría, reprimiendo violentamente los derechos del pueblo húngaro". Rusia votó en contra de la inclusión de tal materia en la sesión de Consejo, sosteniendo que ello era asunto que era de la jurisdicción doméstica del Estado Húngaro. Después de varias e infructuosas sesiones, en las que el representante soviético ejerció el derecho de veto oponiéndose a cualquier acción de las Naciones Unidas en Hungría, el Consejo resolvió, por medio de una votación de "mero procedimiento" y por tal razón, dejando sin efecto el veto soviético, convocar a una reunión especial de la Asamblea General, para "hacer recomendaciones concernientes a la situación de Hungría, ya que el Consejo había sido incapaz de ejer

... citar su responsabilidad primaria para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, debido a la falta de unanimidad de sus miembros permanentes".

Reunida para una sesión de emergencia por segunda vez - en el término de una semana (anteriormente con motivo de la invasión de Egipto), la Asamblea adoptó el 4 de noviembre la resolución de los Estados Unidos que - había sido vetada por Rusia en el seno del Consejo. En tal resolución, se recomendaba a Rusia que desistiera de seguir ejerciendo cualquier forma de intervención, especialmente intervención armada, en los asuntos internos de Hungría, que se abstuviera de continuar introduciendo refuerzos militares a Hungría, y que retirara sin dilación todas sus fuerzas del territorio húngaro. Una comisión de observadores, nombrados por el Secretario General, deberían rendir un reporte, a la mayor brevedad posible, sugiriendo los medios por los que se podría poner fin a la intervención extranjera en Austria.

El gobierno petele de Hungría, en apoyo de la opinión rusa de que la determinación del asunto caía dentro de la jurisdicción doméstica del Estado Húngaro, rehusó la presencia de observadores de las Naciones Unidas en su territorio. Tal permiso fue negado incluso al Secretario General de las Naciones Unidas. Con excepción de Austria, los países limítrofes con Hungría también impidieron la presencia de observadores en su territorio.

En la Decimaprimer reunión de la Asamblea General, verificada en 1957, fue aprobada la resolución que determinaba que: a) los sucesos que tuvieron lugar en octubre y noviembre de 1956 constituyeran un sentimiento nacional espontáneo; b) el actual régimen húngaro ha sido impuesto al pueblo húngaro por la intervención armada de Rusia; c) que tal régimen ha violado las garantías y los derechos humanos garantizados por el Tratado de Paz con Hungría; d) -

Rusia ha llevado a cabo deportaciones masivas de ciudadanos húngaros a la Unión Soviética. Asimismo, la resolución instaba a las autoridades rusas y húngaras a desistir de las medidas represivas contra la población húngara, a respetar la independencia y libertad del país y a garantizar el retorno de los deportados.

No obstante la evidente intervención rusa en Hungría, la Asamblea General no pudo intervenir. Sus decisiones al respecto eran únicamente "recomendaciones", que, de haber sido acatadas por los miembros, hubieran desencadenado una nueva Guerra Mundial. "Cuando la Unión Soviética emprendió la supresión del intento del pueblo húngaro para obtener su independencia, y así conservar un gran interés estratégico ruso, la Asamblea General condenó repetidamente la acción y exigió el retiro de las fuerzas rusas. Sin embargo, no hubo evidencia visible de que esto haya tenido algún efecto en la conducta soviética. La Asamblea planeó dar ayuda a los refugiados y creó un comité especial para que tomara evidencias e informara acerca de los hechos de la intervención Soviética. Mas la Asamblea no estaba preparada para ir más allá de publicar los hechos, auxiliar a los refugiados, rehusar aceptar representantes del gobierno sostenido por Rusia, y hacer infructuosos llamados a Rusia para que retirara sus fuerzas. Aunque el Comité caracterizó la acción soviética como "una intervención masiva armada de una Potencia en el territorio de otra", ni la Asamblea ni sus más poderosos miembros, incluidos en los Estados Unidos, estaban preparados para correr el riesgo de un mayor conflicto mundial al amenazar con usar la fuerza armada para impedir o reprimir la intervención Soviética" (34).

La situación en Hungría no hizo sino demostrar que el fracaso de la actual organización internacional se debe a la política de las Grandes

(34) LELAND M. GOODRICH. OP. CIT. PAG. 180.

Potencias. Ya podría crearse el tipo más avanzado de organización, con un cuerpo jurídico impecable, para que sin la eficaz cooperación de las Grandes Potencias el esfuerzo resultara estéril. Como determinante del fracaso de las Naciones Unidas, consideramos a la actual subordinación de lo jurídico a factores de tipo político. Éticamente, los valores de tipo jurídico disfrutan de un rango mucho más elevado que los de tipo político. Más aún, en el campo de actuación del Derecho Internacional Público los intereses de tipo político obstaculizan la misión universal de tal orden jurídico. Los intereses de cada uno de los miembros de la Organización internacional deben armonizarse, subordinándose a normas jurídicas. En la práctica actual, hemos caído en la viciosa práctica de pensar que el Derecho existe únicamente para ser infringidas sus reglas. Ello supone una confusión de valores, ya que en el campo del Derecho lo normal debe ser su acatamiento, no su violación. De la misma manera que la Medicina combate los padecimientos, sin que por ello pueda afirmarse que lo normal es la enfermedad, el Derecho --- tiende a la consecución de la total armonía, mediante la protección de los valores humanos fundamentales. Más trascendental que la paz universal no puede ser ningún otro interés.

El camino para lograr realizar la misión del Derecho Internacional Público es arduo. Lo normal en las relaciones internacionales es la desconfianza entre los miembros de la Organización Internacional. Mediante mutuas concesiones, basadas en su recíproco temor, las Grandes Potencias continuamente desconocen las normas de Derecho Internacional Público, a las que se han sometido en uso de su soberanía. Para justificar tales violaciones, se aluden razones de conveniencia particular del Estado o Estados en cuestión, tales como "seguridad na cional", "intereses estratégicos, militares, económicos, políticos, de jurisdicción in

" , etc., que, por presentarse en un ámbito nacional, chocan con los fines -
ersales del Derecho Internacional Público.

El problema es, pues, no de forma sino de esencia. Des-
el punto de vista general, la O.N.U. es la forma más avanzada de Organi-
ión Internacional existente. Con algunos defectos, no es sin embargo mediocre
su concepción jurídica. La razón de su falla no estriba en su estatuto jurídi-
, sino principalmente en la desconfianza existente entre los Estados. Resulta -
ico menos que utópico al creer que algún Estado o Estados sacrifiquen en parte
s intereses nacionales, si no tiene la certeza de que el resto así lo hará tam-
ión.

4. Congo Belga. (35)

El Congo, un antiguo territorio administrado por Bélgica -
en el Africa Central, logró su independencia el 30 de junio de 1960. El 5 de-
julio, un motín estalló en la Fuerza Pública (su Ejército Nacional), y graves ac-
tos de violencia fueron cometidos contra oficiales y civiles belgas. Los desórdenes
condujeron a su éxodo masivo de administradores y técnicos belgas, originando el
derrumbamiento de servicios esenciales y la paralización de importantes actividades
económicas en varias partes del país.

El 10 de julio, tropas belgas enviadas de Europa intervi-
nieron sin consentimiento del Gobierno Congolés, y couparon Elizabethville, Lu-
luabourg y posteriormente otras ciudades. En el momento que las tropas belgas hi-
cieron su entrada en Elizabethville, la independencia de la Provincia de Katanga
fue proclamada por Moise Tshombe, Presidente del Gobierno Provincial. El 12 de

(35) DATOS TOMADOS DE "EVERY MAN'S UNITED NATIONS", PUBLISHED BY
UNITED NATIONS. NEW YORK, 1964, PAGES. 143 Y SS.

Julio, Joseph Kasavubu, Presidente de la República del Congo, y Patricio Lumumba, Primer Ministro de la República, dirigieron un telegrama al Secretario General de las Naciones Unidas, solicitando a las Naciones Unidas el urgente envío de asistencia militar para proteger el territorio Nacional contra la agresión externa; la cual, según el Gobierno Congolés, era una amenaza a la paz internacional. Los líderes congolese también solicitaron a las Naciones Unidas que pusieran fin a la secesión de Katanga, acusando a Bélgica de haber alentado una conspiración colonialista al preparar cuidadosamente tal secesión, con el objeto de mantener el dominio belga en el Congo.

El Secretario General sometió la cuestión del Congo a la atención del Consejo. El 14 de julio, el Consejo adoptó una resolución en la que se hacía un llamado a Bélgica para que retirara sus fuerzas del Congo, autorizando al Secretario General para seguir los pasos necesarios para que, consultando al Gobierno Congolés, se suministrara la asistencia técnica y militar que fuera necesaria, hasta que las fuerzas de seguridad de la República del Congo pudieran ejercer plenamente sus responsabilidades.

A efecto de llevar a cabo tal resolución, el Secretario General estableció la "Operación de las Naciones Unidas en el Congo" (O.N.U.C.). Colocada bajo la autoridad de un representante especial del Secretario General, la ONUC estaba compuesta por operaciones civiles, así como una fuerza internacional armada. Esta fuerza, compuesta por contingentes aportados por Estados distintos de las Grandes Potencias, tenía órdenes de no hacer uso de la fuerza más que en caso de defensa propia, así como la obligación de no intervenir en los asuntos internos del Congo. Sin embargo, cuando la situación del conflicto del Congo se agravó, el Consejo de Seguridad, el 21 de febrero de 1961, au

torizó el uso de la fuerza como un último intento para prevenir la guerra civil. En una resolución posterior (24 de noviembre de 1961), se acordó emplear el uso de la fuerza en contra de las tropas mercenarias que no estaban bajo las órdenes de las Naciones Unidas.

Los principales problemas a que tuvo que enfrentarse la ONUC fueron la retirada de las tropas belgas, el mantenimiento de la ley y el orden, la crisis constitucional y la secesión de Katanga.

La retirada de las tropas belgas fue efectuada tan pronto como las fuerzas de la ONUC ocuparon el Congo, y a principios de septiembre de 1960 ya no había efectivos militares belgas en territorio congolés.

Con motivo del arribo de fuerzas de la ONUC a Katanga, se suscitó una grave diferencia entre el Secretario General de las Naciones Unidas y el Primer Ministro de la República del Congo, debido a que este último solicitaba que las tropas bajo el mando de las Naciones Unidas le suministraran la asistencia militar necesaria para dominar por la fuerza la secesión de la Provincia de Katanga. El señor Dag Hammarskjöld, entonces Secretario General de las Naciones Unidas, rehusó acceder a tal petición, expresando que ellos serían contrarios a la misión encomendada a la ONUC. La manifestación del Secretario General fue prontamente apoyada por el Consejo de Seguridad, quien, el 9 de agosto de 1960 resolvió, entre otras cosas, que la ONUC no tomaría parte, ni intervendría o sería usada para alentar el éxito de algún conflicto interno. Gracias a las negociaciones entabladas por el Secretario, a través de las autoridades belgas, fue posible la entrada de las tropas de la ONUC a Katanga, sin emplear el uso de la fuerza.

Debido a que el 12 de agosto de 1960 las fuerzas de la-

ONUC entraron a Katanga dirigidas por el Secretario General, el Primer Ministro de la República del Congo rehusó cooperar con el Secretario General, expresando que la interpretación que éste daba a la resolución del Consejo era unilateral y errónea, pues el gobierno del Consejo consideraba que, de acuerdo con tal resolución, las tropas de las Naciones Unidas podían ser utilizadas para someter al gobierno rebelde de Katanga, habiendo intervenido indebidamente el Secretario General al tratar directamente con el Gobierno Provincial de Katanga.

El 5 de septiembre de 1960, el Presidente de la República del Congo destituyó a Lumumba como Primer Ministro, solicitando al Presidente del Senado que se integrara un nuevo gobierno. En respuesta a ello, Lumumba anunció que Kasavubu ya no era Jefe de Estado. El 13 de septiembre, el Coronel Mobutu asumió el poder de la República.

La crisis motivada por estos acontecimientos tuvo una duración de 11 meses, durante los cuales no hubo un gobierno legalmente constituido. Después de una confusa lucha por el poder, el país se encontraba dividido en cuatro grupos opuestos, cada uno de los cuales contaba con su propio ejército.

Sin un Gobierno legalmente constituido con el que se pudiera tratar la política de la ONUC fue la de continuar llevando a cabo su mandato en cooperación, en el nivel local, con las autoridades que estaban controlando el área en que tal cooperación era necesaria. De esta manera, los esfuerzos de la ONUC estuvieron principalmente encaminados a proteger a varios líderes políticos amenazados de muerte por sus oponentes.

A raíz de la caótica situación imperante en el Congo, la Asamblea General, en una sesión de emergencia del 17 al 20 de septiembre de 1960, incitó a todos los habitantes del Congo a buscar una solución pacífica

para sus conflictos internos, proponiendo la creación de una Comisión de Conciliación, que auxiliaría a los líderes congoleses para lograr tal propósito.

Nuevamente, la Asamblea actuaba en defecto del Consejo de Seguridad, que no pudo ponerse de acuerdo acerca de la decisión a seguir. - Posteriormente, a raíz del apresamiento de Lumumba, el Consejo de Seguridad -- tampoco pudo llegar a ninguna conclusión en la sesión que tuvo lugar del 7 al 13 de diciembre de 1960. En tal ocasión, convocada la reunión a instancias de la Unión Soviética, no se pudo aprobar la iniciativa rusa para lograr la libertad de Lumumba y dos de los miembros de su Parlamento. De la misma manera, tampoco pudo lograrse la aceptación de la propuesta presentada por Argentina, Estados Unidos, Inglaterra e Italia, solicitando al Secretario General que tomara las medidas necesarias para defender los derechos humanos y civiles en el Congo. Debido a que no fue posible lograr la adopción de tal proposición, la Cruz Roja Internacional se vió impedida de actuar en auxilio de las personas arrestadas.

Con motivo del asesinato de Lumumba y de sus compañeros, en febrero de 1961, se suscitó una gran crisis tanto en la República del -- Congo como en el seno de las Naciones Unidas. Al respecto, Rusia exigió la - destitución del Secretario General de las Naciones Unidas, anunciando que en lo sucesivo no le reconocería tal carácter al señor Hammarskjöld. Sin embargo, la gran mayoría de los miembros de las Naciones Unidas continuaron apoyando al Secretario General y a las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo.

En la República del Congo, y después de varios intentos, el Parlamento se volvió a integrar. El 2 de agosto de 1961 fue formado un gobierno nacional unido, que fue aprobado unánimemente por el Parlamento. No obstante, dos líderes permanecieron hostiles al nuevo gobierno, impidiendo que se lo-

grara la unificación nacional. Ellos fueron Gizenga, representante de la provincia oriental, y Tshombe, del sur de la provincia de Katanga. Aunque Gizenga había sido nombrado Vice-Primer Ministro del nuevo Gobierno, se opuso a la autoridad de éste. Debido a ello, fue despojado de su inmunidad parlamentaria, y posteriormente detenido por las autoridades congoleesas.

En la provincia de Katanga, no obstante la retirada de las tropas belgas en septiembre de 1960, una gran parte de personal extranjero permanecía en territorio a principios de 1961. El Consejo de Seguridad, en su resolución del 21 de febrero de 1961, trató de resolver el problema, urgiendo el inmediato retiro de tal personal extranjero. Aunque el Secretario General se esforzó en cumplir tal decisión, se encontró con la falta de cooperación de las autoridades de Katanga. Aunque una parte del personal extranjero que alentaba la secesión fue evacuada por la ONUC, la realidad fue que gran parte permaneció en la provincia secesionista.

A solicitud del nuevo gobierno de la República del Congo, la ONUC prestó su asistencia para que las tropas mercenarias en Katanga fueran evacuadas. La operación principió con éxito, mas tuvo que suspenderse cuando la policía de Katanga asumió la responsabilidad, prometiendo la repatriación de los elementos extranjeros que aún permanecían en el Congo.

El Consejo de Seguridad, en su resolución de 24 de noviembre de 1961 se opuso a la actitud secesionista de Katanga, autorizando al Secretario General el uso de la fuerza, en la medida que fuera necesaria para completar la evacuación de los mercenarios. La situación empeoró cuando las fuerzas de Katanga atacaron al personal de la ONUC, y bloquearon los caminos para impedir la movilización de las tropas de las Naciones Unidas. Después de intentar

tar en vano remediar la crisis por medios pacíficos, las fuerzas de la ONUC repelieron la agresión el 5 de diciembre.

La situación en el Congo no pudo normalizarse sino hasta 1963. El 14 de enero, Tshombe y sus ministros anunciaron que estaban dispuestos a proclamar el fin de la secesión de Katanga, así como a cooperar con las Naciones Unidas para implantar el Plan de Reconciliación Nacional, que había sido propuesto en agosto de 1962 por el Secretario General. El 23 de enero de 1963, se estableció en Elizabethville el Ministro Residente del Gobierno Central, a efectos de lograr la reintegración de la provincia de Katanga a la República del Congo.

La acción de las Naciones Unidas en el Congo "no fue una acción forzada para la supresión de una agresión. Por consiguiente, las disposiciones de los Artículos 41 y 42 de la Carta no fueron nunca invocadas ni aplicadas. Era más bien una operación para conservar la paz, basada en las disposiciones del Artículo 40, llevada a cabo a solicitud del gobierno del Estado directamente afectado. Las varias resoluciones del Consejo de Seguridad estuvieron basadas en esta noción, y un importante acierto de la ONUC fue precisamente la prevención de una situación que, originada por las dificultades en el Congo, hubiera llegado a constituir una amenaza inmediata a la paz mundial. La acción de la ONUC para mantener la paz y el orden fue designada, ante todo, para efectuar la rápida evacuación de las tropas belgas, destacadas en el Congo contra el deseo de su gobierno, cuando la República del Congo se había sumergido en el caos. La presencia de la ONUC estuvo destinada a prevenir una competencia en el Congo de varias potencias, las cuales, en términos eufemísticos, podían fácilmente haber transferido al corazón de Africa no solamente la guerra fría, si-

no más bien una completa variedad de conflictos de alta temperatura" (36).

Consideramos que la ONUC intervino con debilidad en el asunto del Congo. La situación podría haberse abreviado, de no haber existido los titubeos del Consejo de Seguridad. Cuando el Gobierno del Congo, presidido por Kasavubu, solicitó el auxilio de la ONUC para sofocar la rebelión de Katanga, el Secretario General estimó que ello sería contrario al mandato de la ONUC, ya que este organismo no podía intervenir en asuntos locales. Sin embargo, era claro que la secesión de Katanga era alentada por intereses extranjeros, por lo que la situación ya había trascendido del ámbito nacional. Además, las fuerzas de las Naciones Unidas se encontraban en el Congo con la misión de proporcionar al Gobierno del Congo la asistencia necesaria para evacuar las tropas belgas, y de tal manera hacer cesar la intervención extranjera en el país que había solicitado el auxilio de las Naciones Unidas. Katanga fue el reducto en el que se refugiaron los intereses extranjeros, los cuales no querían perder su dominio en el Congo. Baste recordar que inclusive se mantuvieron grandes existencias de mercenarios, que llegaron a atacar a las fuerzas de las Naciones Unidas destacadas en el Congo.

"Las Naciones Unidas desde el principio se opusieron a todo movimiento secesionista; hubiera sido de hecho increíble para las Naciones Unidas el acudir a un país en respuesta a una petición de su gobierno, para después consentir a tolerar la desintegración de tal país. Pronto se hizo aparente que, desde luego, la secesión intentada por Katanga era de hecho originada por una interferencia extranjera; lo que constituía una cuestión internacional que propiamente caía dentro del mandato de la ONUC. Más aún, las ramificaciones de la ac

(36) RICHARD N. SWIFT. ANUAL REVIEW OF UNITED NATIONS AFFAIRS ----
(1962-1963) OCEANA PUBLICATIONS, NEW YORK, 1964. PAG. 26.

ción de Tshombe estaban claramente encaminadas a crear una amenaza a la estabilidad del Congo, lo cual hubiera puesto en peligro la paz internacional" (37).

La breve reseña de las intervenciones de las Naciones Unidas a que hemos hecho mención, demuestra claramente que la O.N.U. no conserva el espíritu con el que fue creada. La intención era crear una Organización Internacional dotada de la fuerza suficiente para lograr el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, instituyendo para tal fin un órgano dotado de facultades ejecutivas, para la imposición colectiva y obligatoria de las sanciones señaladas en la Carta.

Sin embargo, hemos visto que el Consejo de Seguridad se ha visto impedido de actuar, presionado por los intereses políticos de las Grandes Potencias. En su defecto, la Asamblea General ha pretendido ejercer la misión del Consejo. Si el sistema de sanciones previsto por la Carta no ha funcionado de la manera prevista, y ha sido ineficaz para lograr la paz universal, no podemos sino afirmar que ello no se ha debido tanto a factores de tipo jurídico sino políticos.

Desde el aspecto jurídico, la Carta de las Naciones Unidas es un cuerpo jurídico más o menos perfecto. Aún con sus defectos, hubiera podido actuar de manera adecuada, si hubiera realizado su natural función. Desafortunadamente, quienes han contribuido grandemente al fracaso de la Acción Colectiva en la Organización de las Naciones Unidas han sido sus más importantes miembros, quienes lo único que procuran es mantener su situación de predominio, subordinando el interés universal de la Organización a sus fines particulares.

V. LA ACCION COLECTIVA DE LOS ESTADOS EN LA PAZ.

La Acción Colectiva de los Estados en la Paz. En el --

(37). RICHARD N. SWIFT. OP. CIT. PAG. 27

curso del presente trabajo, nos hemos referido a la Acción Colectiva de los Estados como el medio más eficaz para lograr el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Ahora bien, consideramos que forzosamente llegará un momento en que los Estados miembros de la Organización Internacional comprendan que la fuerza no es el único medio de lograr la Paz Mundial. De tal manera, el carácter represivo de la Acción Colectiva necesariamente habrá de desaparecer, o por lo menos, mantenerse latente hasta en tanto no se presente un acto perturbador de la paz y la seguridad internacionales. Desaparecido tal carácter represivo, los Estados deberán entonces actuar colectivamente para lograr el establecimiento de mejores condiciones de vida en los países, en todos los campos en que sea necesario y a través de los Organismos Internacionales destinados a tal efecto. De la misma manera, deberán aunar sus esfuerzos para prestarse mutuamente la ayuda necesaria en los casos de siniestros y catástrofes, tales como terremotos, incendios, epidemias, etc. Si la Organización de las Naciones Unidas pudiera llegar a tal estado de armonía, el Consejo Económico y Social, conjuntamente con el Consejo de Seguridad, serían los órganos que servirían de coordinadores de los demás Organismos especializados de las Naciones Unidas y de los esfuerzos de la totalidad de Estados para lograr un mejoramiento universal del nivel de vida, haciendo desaparecer la división existente entre las Grandes Potencias.

La ejecutividad de las decisiones del Consejo de Seguridad no sería ya necesaria, puesto que los miembros de las Naciones Unidas estarían actuando en su propio beneficio, sin que el actamiento de una orden el Consejo efectuara sus intereses, ya que tal orden no estaría destinada a emprender alguna acción de carácter represivo en contra de un Estado, sino precisamente a emprender una Acción Colectiva tendiente a lograr la ayuda mutua en caso necesario.

Una vez lograda la paz mundial, toda la maquinaria que la Carta de las Naciones Unidas dedica al uso de la fuerza para reprimir los actos de agresión, las amenazas o quebrantamientos de la paz, sería destinada a fomentar el espíritu de cooperación entre todos los países, enseñándoles a prescindir del uso de la fuerza en sus relaciones.

Puede ser que se nos tache de utopistas, pero consideramos que es imperativo comprender que la Humanidad ya no puede enfrascarse en una Tercera Guerra Mundial sin destruirse totalmente. Es necesario que las Potencias en pugna reconozcan que su proceder actual constituye una aberración, ya que el uso de las armas atómicas solamente puede conducir hacia la autodestrucción. Tanto Rusia como los Estados Unidos, en su papel de líderes mundiales, deben orientar sus esfuerzos a lograr una plena verificación de los ideales humanos, que deben tender hacia una forma de vivir en la que el anhelo común sea lograr la armonía entre todos los países del mundo.

Si por naturaleza el hombre es sociable, no es justo que la Humanidad viva separada por simples diferencias ideológicas. 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 una armonía universal. En tal estado de armonía, la Humanidad superará las mezquinas -- diferencias ideológicas y los egoístas intereses políticos para lograr el anhelo que es común y que no se ha logrado desde que el Mundo existe: La Paz Universal.

CONCLUSIONES

1. La Acción Colectiva de los Estados solamente puede presentarse en una Organización Internacional.

2. La titularidad del Derecho de Acción Colectiva corresponde al conjunto de los Estados miembros de la Organización Internacional.

3. El Derecho de Acción Colectiva se ejerce por medio de la Organización Internacional, considerada como una personalidad distinta de la de cada uno de sus miembros.

4. La Paz de Westfalia de 1648 dió origen a una rudimentaria comunidad internacional (en la que el factor de unificación era lograr la paz entre las naciones signatarias del Tratado. En los Tratados de Westfalia se ampliaron al rango internacional factores que anteriormente se habían presentado dentro del ámbito nacional de cada Estado).

5. En la Conferencia de La Haya de 1899 se encuentra el primer esfuerzo sensato para lograr una paz internacional, puesto que la institución del Arbitraje aportó un gran adelanto al Derecho Internacional Público, demostrando la posibilidad de crear leyes y someterse a ellas de una manera común, sino que ello significara una disminución de la soberanía estatal.

6. La segunda Conferencia de La Haya, celebrada en 1907, manifestó por vez primera la idea de universalizar el Derecho Internacional Público,

caracterizada por la intervención que en ella tuvieron los países latinoamericanos.

7. Las Conferencias de La Haya sentaron las bases de la Organización Internacional. (El factor de unificación, la paz internacional, había manifestado mediante una universalización de los antiguos fines de carácter nacional. Los factores de unidad ya no eran las costumbres, la raza o la religión, ni tampoco la unión de un grupo de Estados para combatir a un enemigo común solamente a ellos, sino la necesidad de satisfacer el anhelo de la totalidad de los Estados: la paz mundial, que se lograría por medio de la Acción Colectiva de los Estados).

8. El primer antecedente jurídico de la Acción Colectiva de los Estados se encuentra en el Artículo 10 del Pacto de la Sociedad de Naciones, en el que se establecía para los miembros de la Sociedad, la obligación de respetar y hacer respetar la independencia política y la integridad territorial de los demás miembros.

9. El carácter universal que pretendía tener el Pacto de la Sociedad de Naciones estaba señalado en el Párrafo 1o. del Artículo 11 del Pacto, en el que se expresaba que cualquier guerra o amenaza de ella interesaba a la Sociedad entera, aunque no afectara directamente a alguno de sus miembros.

10. El Pacto de la Sociedad de Naciones, al introducir el sistema de seguridad colectiva, dió un rudo golpe al tradicional derecho de neutralidad, ya que el éxito de la Sociedad de Naciones se basaba en la participación colectiva de sus miembros, con el objeto de asegurar el cumplimiento de la garantía territorial que consagraba el Artículo 10 del Pacto.

11. No obstante que la Sociedad de Naciones estaba dotada de un sistema de sanciones de carácter colectivo, puede afirmarse que tales -

sanciones existieron solamente en teoría. (El Consejo de la Sociedad carecía de facultades que le permitieran imponer sus decisiones a los miembros de la Sociedad, y cada Estado decidía libremente si aplicaba las medidas recomendadas por el Consejo.

12. El Artículo 16 del Pacto de la Sociedad de Naciones señalaba qué clase de sanciones se aplicarían a los infractores de los compromisos especificados en los Artículos 12, 13 y 15 del mismo Pacto, pero no especificaba qué órgano de la Sociedad decidiría sobre la existencia de tal violación, por lo que cada miembro determinaba individualmente según su propio criterio, con lo que se perdía el carácter colectivo que debía tener la aplicación de dichas medidas.

13. La aplicación de los medios pacíficos para el arreglo de diferencias internacionales que señalaba el Pacto, también se determinaba por la voluntad de los Estados en conflicto, quienes no tenían en realidad obligación de someter sus diferencias a tales procedimientos.

14. Aunque existía para los miembros de la Sociedad la obligación de someter sus diferencias al Consejo de la Sociedad, la intervención de tal órgano era prácticamente irrelevante, ya que sus decisiones carecían de la compulsividad necesaria para ser acatadas.

15. En general, la Sociedad de Naciones fue incapaz de garantizar la paz internacional por medio de la Acción Colectiva de sus miembros. (No pudo hacer cesar la invasión japonesa en Manchuria en dos ocasiones, ni tampoco impedir el rearme de Alemania, contrario a las disposiciones del Tratado de Versalles. Con motivo de la invasión de Italia a Etiopía, la Sociedad impuso a Italia sanciones de carácter económico, que fueron soportadas sin mayor esfuerzo

y en nada contribuyeron para terminar con la agresión italiana).

16. La Acción Colectiva no pudo tener existencia práctica en la Sociedad de Naciones debido, entre otras causas, a la ausencia de facultades ejecutivas del Consejo de la Sociedad.

17. El Consejo debía representar a los miembros de la Sociedad de Naciones, actuando en nombre de ellos, en cuyo caso, los miembros no debían haber sido dejados en libertad de determinar individualmente sobre la aplicación de sanciones, pues, de tal manera, su proceder no constituía una Acción Colectiva.

18. En la Carta de las Naciones Unidas, la Acción Colectiva de los Estados tiene el carácter de preventiva o represiva, según sean las funciones que ejerza el Consejo de Seguridad, quien interviene con carácter exclusivo en tales cuestiones.

19. La acción colectiva de carácter preventivo está señalada en los Capítulos de la Carta de las Naciones Unidas relativos al Arreglo Pacífico de Controversias, a los Acuerdos regionales y al Régimen Internacional de Administración Fiduciaria.

20. El carácter represivo de la Acción Colectiva se manifiesta en las disposiciones del Capítulo VII de la Carta, destinado a la Acción en Casos de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión.

21. Las resoluciones del Consejo de Seguridad, relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, deben ser aprobadas por la totalidad de los miembros permanentes, excepto en el caso de Arreglo Pacífico de Controversias, en que la parte en controversia se abstendrá de votar, con el objeto de que pueda funcionar la Acción colectiva, a él encargada conforme a -

la Carta.

22. Las facultades del Consejo de Seguridad relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, le dan a dicho órgano el carácter de representante de las Naciones Unidas, debiendo actuar como una personalidad distinta de la de sus miembros.

23. Las Grandes Potencias, abusando de su membresía permanente y de su privilegio en la votación en el Consejo de Seguridad, han obstaculizado la misión universal de las Naciones Unidas, preocupándose únicamente de proteger sus intereses particulares, olvidando al medio jurídico de arreglo pacífico de una controversia, que es en última instancia la Acción Colectiva.

24. El Consejo de Seguridad es el órgano de las Naciones Unidas que tiene facultades exclusivas para determinar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión, así como para decidir las medidas que habrán de adoptarse para hacer cesar tal situación.

25. La Acción Colectiva de carácter represivo puede manifestarse por medio de sanciones que no impliquen el uso de la fuerza armada, o bien, por medidas de tipo militar.

26. Si el Consejo de Seguridad decide aplicar en determinado caso las sanciones de carácter colectivo señaladas en los Artículos 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas, tal decisión es obligatoria para todos los miembros de la Organización.

27. Para su existencia, la Acción Colectiva de los Estados necesita de dos condiciones: la disponibilidad de una fuerza internacional al servicio de la Organización Internacional, así como de una cooperación efectiva entre todos los Estados incluyendo a las Grandes Potencias en todos los órdenes, -

situaciones que no se han presentado en las Naciones Unidas; por la falta de --
preparación de los Estados y de sus estadistas para cumplir fielmente con sus ---
obligaciones.

28. La falta de unanimidad de criterio entre los miem--
bros permanentes del Consejo de Seguridad ha impedido el ejercicio de la Acción
Colectiva de los Estados para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Interna
cionales en las Naciones Unidas.

29. Los convenios especiales de que habla el Artículo 43
de la Carta, en los que se fijaría la medida en que cada miembro de las Na--
ciones Unidas debe cooperar para lograr el mantenimiento de la paz y la seguri-
dad internacionales, no han sido celebrados; motivo que ha favorecido el monopo
lio del poder por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

30. La Acción Colectiva de los Estados no puede existir--
sin la celebración de los convenios a que se refiere el Artículo 43 de la Carta,
ya que su conclusión tiende a lograr una cooperación de todos los miembros de -
las Naciones Unidas, bajo la dirección del Consejo de Seguridad, en el manteni-
miento de la paz y la seguridad internacionales.

31. Las intervenciones del Consejo de Seguridad, debido -
a la falta de los convenios especiales señalados en el Artículo 43 de la Carta -
de las Naciones Unidas, no han constituido un tipo de Acción Colectiva, sino --
de "acción conjunta", de que habla el Artículo 106 de la Carta.

32. Han sido factores de orden político, y no de carácter
jurídico, los que han impedido el ejercicio de la Acción Colectiva de los Estados
en la Organización de las Naciones Unidas.

33. Debido a la imposibilidad de que el Consejo de Segu

ridad ejercite las funciones que le otorga la Carta para lograr el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la Asamblea General, por medio de la resolución "Unidos para la Paz", ha asumido el papel que la Carta originalmente otorgaba al Consejo con carácter exclusivo, para substituírse a aquél en el ejercicio de la Acción Colectiva de los Estados.

34. La misión del Consejo de Seguridad no puede ser asumida con cabal éxito por la Asamblea General, debido, entre otras causas, a -- que su composición numérica le impide reunirse rápidamente en caso de emergencia, así como a que sus decisiones carecen de fuerza obligatoria inmediata, puesto que para ello debería contar con un órgano ejecutivo que substituyera al Consejo de Seguridad.

35. Debido a que las decisiones acatadas por la Asamblea General carecen de fuerza obligatoria inmediata, cada miembro de las Naciones Unidas puede decidir libremente si las adopta o no.

36. Una vez lograda la Paz Mundial, el carácter represivo de la Acción Colectiva de los Estados desaparecerá, destinándose los esfuerzos de los Estados a lograr el mejoramiento universal de las condiciones de vida, así como a prestarse ayuda en caso de catástrofes y siniestros.

37. La Acción Colectiva de los Estados debe fortalecerse, por ser uno de los medios más eficaces para la solución de los conflictos internacionales y para subvenir a las necesidades nacionales e internacionales de los mismos Estados.

BIBLIOGRAFIA

ANTOKOLETZ DANIEL

Tratado de Derecho Internacional Público. Tomo II. 4a. Edición -
Editorial La Facultad, Buenos Aires, 1944.

BRUGIERE PIERRE F.

La Securite Collective Editions A. Pedone. París, 1946.

CASTILLO LARRAÑAGA JOSE y DE PINA RAFAEL

Instituciones de Derecho Procesal Civil. 4a. Edición. Editorial Po
rrúa, México, 1958.

CAVARE LOUIS

Les Sanctions Dans Le Cadre de L'ONU. Recueil des Cours de --
L'Academie de Droit International. Vol. 80 (1952).

COLIN SANCHEZ GUILLERMO

Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa, Mé
xico, 1963.

CUEVAS CANCINO FRANCISCO

Tratado sobre la Organización Internacional. Editorial Jus, Méxi--
co, 1962.

DELBEZ LOUIS

Les Principes Generaux Du Droit International. Librairie Generale
de Droit Et de Jurisprudence. París, 1964.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ABREVIADO ESPASA-CALPE

Tomo I. 6a. Edición. Editorial Espasa Calpe. Madrid, 1954.

FENWICK CHARLES G.

Derecho Internacional. Traducción de Ma. Eugenia I. de Fischman
a la 3a. Edición. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires,-
1963.

FENWICK CHARLES G.

International Law. 2nd. Edition. D. Appleton Century Company. -
Londres, 1934.

GARCIA CASTREJON REVERIANO

La Comunidad Jurídica Internacional y sus Sistemas de Seguridad.
Tesis Profesional, Facultad de Derecho. México, 1964.

GERBET PIERRE

Les Organisations Internationales Presses Universitaires de France,
Paris, 1963.

GOODRICH LELAND AND HAMBRO EDVARD

Charter of the United Nations, Commentary and Documents. 3rd.
Edition. World Peace Foundation. Boston, 1946.

GOODRICH LELAND

The United Nations. Thomas y Cromwell Company, Nueva York,
1959.

GOODSPEED STEPHEN, S.

The Nature and Function of International Organisation. Oxford -
University Press. Nueva York, 1959.

KELSEN HANS

The Law of the United Nations. 4th. Printing. Frederick A. --
Praeger Publisher. Nueva York, 1964.

KUNZ JOSEF L.

El Problema del Veto en las Naciones Unidas. Revista de la Es-
cuela Nacional de Jurisprudencia. Vol. XI Núm. 43 México, -
1949.

KUNZ JOSEF L.

Bellum Justum and Bellum Legale. American Journal of Interna-
tional Law. Vol. 45 (1951).

KUNZ JOSEF L.

Del Derecho Internacional Clásico al Derecho Internacional Nue-
vo. Imprenta Universitaria. México, 1953.

NICHOLAS H. G.

The United Nations as a Political Institution. Oxford University Press.
Londres, 1961.

PALLARES EDUARDO

Diccionario de Derecho Procesal Civil 3a. Edición Editorial Porrúa,
México, 1966.

RAUCHBERG HEINRICH

Les Obligations Juridiques des Membres de la Societe des Nations
Pour le Maintien de la Paix. Recueil des Cours de L'Academie -
de Droit International. Vol. 37 (1931).

RIVERA SILVA MANUEL

Procedimiento Penal 3a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1966.

ROUSSEAU CHARLES

Derecho Internacional Público. Editorial Ariel. Barcelona, 1960.

SEARA VAZQUEZ MODESTO

Manual de Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, Mé
xico, 1964.

SEPULVEDA CESAR.

Derecho Internacional Público 1a. Edición. Editorial Porrúa, Mé
xico, 1960 Pág. 7.

SWIFT RICHARD N.

Annual Review of United Nations Affairs (1962-1963). Oceana-
Publications. Nueva York, 1964.

VERDROSS ALFRED

Derecho Internacional Público. 2a. Edición. Editorial Aguilar,
Madrid, 1957.

VILLALOBOS IGNACIO

Derecho Penal Mexicano. 2a. Edición. Editorial Porrúa. México,-
1960.

PUBLICACIONES DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Las Naciones Unidas al Alcance de Todos. Nueva York, 1960.

Every Man's United Nations. Nueva York, 1964.

CUERPOS LEGISLATIVOS

Pacto de la Sociedad de Naciones.

Carta de las Naciones Unidas.