

626
Reg.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

"ACTOS JURIDICOS EXTERNOS E INTERNOS
DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS"

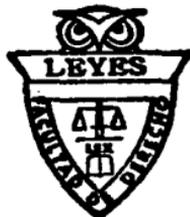
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LUIS MIGUEL MONDRAGON DE LA PEÑA



MEXICO, D. F.

1993.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Título: Actos Jurídicos Externos e Internos de la Organización de las Naciones Unidas.

Introducción.....	3
Capítulo I.- Actos Jurídicos de la Organización De las Naciones Unidas.....	4
A.-Los Actos Jurídicos Unilaterales en el Derecho Internacional.....	4
B.-El Acto Jurídico Internacional y sus Elementos Esenciales.....	16
C.-El Acto Jurídico Unilateral y sus Elementos Constitutivos.....	21
D.- La Manifestación de Voluntad de un solo sujeto de Derecho Internacional como Acto Jurídico.....	24
E.- El Acto Jurídico Unilateral y su Autonomía.....	27
F.- Elementos del Acto Jurídico Unilateral en el Derecho Internacional.....	31
Capítulo II.- Actos Jurídicos Externos de la Organización de las Naciones Unidas.....	33
G.- La Organización de las Naciones Unidas, Su Calidad Jurídica y las Consecuencias de Presentar Reclamaciones Internacionales con respecto a la protección diplomática de sus agentes.....	33
H.- La Asamblea General. Recomendaciones y Prácticas seguidas al respecto.....	55
I.- Artículo 11 de la Carta de las Naciones Unidas y los Alcances de la Asamblea General.....	72

J.- Determinaciones de la Organización de las Naciones Unidas en materia de Gastos, con respecto a los Estados Miembros y su enfoque a determinados gastos de la misma.....85

Capítulo III.-

Actos Jurídicos Internos de la Organización de las Naciones Unidas.....130

K.- Primeras Manifestaciones de la Existencia de un Derecho Interno de las Organizaciones Internacionales.....130

L.- La Organización de las Naciones Unidas y un Sistema Jurídico Propio.....141

M.- La Carta de la Organización de las Naciones Unidas como Tratado Multilateral y como Constitución.....144

N.- EL Funcionamiento Interior de la D.N.U., con relación al Derecho Interno.....152

O.- La Organización de las Naciones Unidas y su Influencia respecto al Derecho Internacional y al Derecho de los Estados.....159

P.- Actos Jurídicos Unilaterales, Internos, de la Organización de las Naciones Unidas.....168

Q.- El Derecho Interno de la D.N.U. y sus Singularidades....181

Conclusiones.....187

Bibliografía.....189

Abreviaciones.....191

Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad mostrar la naturaleza de los Actos Jurídicos emanados de la Organización de las Naciones Unidas.

De dichos Actos Jurídicos analizaremos su calidad, autonomía, unilateralidad y singularidad.

Otro punto importante será el estudio del funcionamiento y naturaleza jurídica de la Organización de las Naciones Unidas, su Asamblea General, El Artículo 11 de la Carta de la Organización y las determinaciones de ésta en materia de gastos, con respecto a los Estados Miembros y a determinados gastos de la misma.

Así también se harán algunas reflexiones acerca de las Reclamaciones Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas con respecto a la protección diplomática de sus agentes en el extranjero.

De este modo es que pongo a su consideración el presente trabajo.

Ciudad Universitaria, mil novecientos noventa y dos.

Capítulo I.- Actos Jurídicos de la Organización De
las Naciones Unidas.

A.- Los Actos Jurídicos Unilaterales en el Derecho
Internacional.

Las Relaciones Internacionales cambian desde hace doscientos años, aun ritmo siempre acelerado. Es entonces normal que el Derecho Internacional siga este movimiento; es como ha dicho la Corte Permanente de Justicia Internacional en una frase célebre " Esencialmente Evolutivo ". (1)

Es en virtud que el Derecho Internacional es esencialmente evolutivo, que sus normas se refieren a tres momentos del desarrollo de las Relaciones Internacionales. En efecto, se pueden distinguir tres conceptos de la sociedad internacional, tomando en cuenta que esta sociedad esta arreglada en función de una simple yuxtaposición de soberanías, de un reconocimiento de intereses comunes o de una organización diferenciada.

(1) C.P.J.I. Serie B/4p. 23.

Las relaciones internacionales en el primer caso, o en la primera concepción, es decir en una sociedad a base de yuxtaposición de soberanías se caracterizan por un relativismo jurídico sin límites. Si hay varios estados, ninguno se mezcla con otro, porque ellos están simplemente yuxtapuestos.

Dos conceptos íntimamente ligados, el de soberanía y el de territorio, van a asegurar la independencia total de los Estados. Sería inútil regresar al concepto de soberanía, digamos simplemente que ella se hace valer en ausencia de la autoridad superior del Estado; en cuanto al territorio, es jurídicamente un concepto simple, permite dar a un solo estado una autoridad conjunta; cualquiera que sean las obligaciones que este estado haya suscrito con respecto de otro, su competencia queda integrada, falta de estipulación contraria.

Si los estados soberanos los unos frente a los otros, si ellos quedan en libertad de entrar en relación unos con los otros y si ellos no están obligados a tomar disposiciones que permiten entre ellos las comunicaciones materiales, quiere decir que la sociedad internacional aparece como una yuxtaposición de entidades jurídicas totalmente

independientes, o utilizando nuevamente las palabras del gran jurista Charles de Visscher, una sociedad con una descentralización total del poder político.

La jurisprudencia, la doctrina y la Práctica Internacionales, han expuesto ciertos principios tendientes a atemperar o solucionar algunos inconvenientes de este relativismo jurídico en la medida del mismo o de sus consecuencias, las que aparecen progresivamente. Es desde esta perspectiva que han sido elaborados los principios de Derecho internacional en relación con los estados, como lo son el de la buena fe, cuyas consecuencias precisas no están siempre formuladas claramente; El de la Transformación del consentimiento dado por los estados y el principio de la Limitación al poder discrecional de los Estados.

Todos estos principios tienen como finalidad principal reglamentar lo mejor posible el poder jurídico de los estados o de los grupos sociales organizados, constituyendo así uno de los medios para la solución de los conflictos internacionales de intereses. "La Doctrina del Derecho Internacional ha estado durante largo tiempo dedicada

a integrarse con la soberanía. Ella se ha esforzado en influir sobre una concepción de sus prerrogativas que puede ordenarse dentro de los imperativos del Derecho. Las denominaciones vagas y equívocas de soberanía limitada o relativa se apegan a estas tentativas". (2)

(2) Charles de Visscher, *Theories Et Realites En Droit International Public*, Paris, 1953, p. 131

Por otra parte, la sociedad internacional, también esta organizada en función de la defensa de los intereses comunes.

En efecto, estos intereses se han desarrollado de manera extraordinaria en razón del aumento de los intercambios internacionales de toda naturaleza en grado que ellos han conducido poco a poco a una modificación en la estructura de la sociedad internacional.

La primera impresión es que los estados hacen frente a estas nuevas necesidades a través de los instrumentos tradicionales de una sociedad de simple yuxtaposición, pero se pueden señalar también algunas transformaciones de la técnica convencional mostrándose con ellas que la independencia de los Estados sufre algunos atentados, es así que la doctrina, la jurisprudencia y algunos ejemplos de la vida internacional nos muestran que el Derecho Internacional, admite para la defensa de los intereses comunes, restricciones al principio de soberanía. En este sentido, la práctica nos muestra a modo de ejemplos, múltiples y recientes convenciones internacionales que han producido efectos con respecto a los estados que no han participado en las mismas; este es el caso en concreto de los reglamentos elaborados por las grandes potencias acerca de

los problemas concernientes a todos los miembros de la comunidad internacional y considerados como constitutivos de un estatuto objetivo aplicable a todos; los actos del congreso de Viena y congresos ulteriores han constituido uno de los elementos del "Derecho Europeo".

Otro ejemplo es el del tratado sobre la Antártica (19 de diciembre de 1959) en el que el estatuto, conduce a una cierta internacionalización de este continente. La prohibición de las actividades no pacíficas pronunciada en el Artículo Primero no esta limitada solo a las partes contratantes, ya que el Artículo Décimo dispone:

Cada una de las partes contratantes, se compromete a tomar las medidas apropiadas, compatibles con la carta de las naciones unidas en vista de impedir que nadie emprenda dentro de la Antártica alguna actividad contraria a los principios o las intenciones del presente tratado.

Un ejemplo mas reciente, es el de la Carta de las Naciones Unidas en la cual la Corte ha declarado en una opinión sobre las reparaciones que:

" La mayoría de los miembros de la comunidad internacional, tenían el poder de crear una entidad poseyendo

una personalidad internacional objetiva y no simplemente una personalidad internacional reconocida solo por ellos". (3)

Podemos enfatizar que, la Corte en esta opinión, ha reconocido que algunas reglas o situaciones presentaban un carácter objetivo que les ponía frente a frente con los estados que no habian participado en su elaboración.

Sobre un plano doctrinal, son grandes jurisconsultos como Arnold Mc. Nair y Charles Visscher los que han presentado al concepto de situación objetiva y de Derecho real, el apoyo de su autoridad y de su experiencia como antiguo presidente de la Corte Internacional de Justicia, el primero y de Juez de la C.P.J.I. y de la C.I.J. el segundo. (4)

Por otra parte el curso impartido en la Academia de Derecho Internacional de la Haya, Paul Reuter, dice a la letra que:

(3) Répartition des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif su II avril 1949: C.I.J. Recueil 1949. p. 185.

(4) A. Mc. Nair, Law or Treaties, Chapter XVIII et Traites producing Effects Erga omnes, Scritti di Diritto Internazionale in onore di Tomaso Perassi.- T. II Charles de Visscher op. cit. pp. 179 et 250.

"Desde el momento en que consentimientos o instituciones emanan de un conjunto suficientemente representativo de estados, principalmente interesados en una cuestión, dichos consentimientos o instituciones pueden algunas veces acarrear efectos con respecto a terceros Estados"... (5)

En la actualidad, las relaciones internacionales se caracterizan por el nacimiento y el desarrollo de numerosas organizaciones internacionales. Históricamente, éstas aparecen como un prolongamiento del fenómeno estatal; originalmente se presentan como órganos comunes a varios estados y su voluntad no es otra que la de aquellos estados que la componen; sin embargo poco a poco sus atribuciones van en aumento y por atenuaciones y derogaciones a la regla de la unanimidad se afirma en ella una voluntad propia.

Se puede decir que hoy día, es esta voluntad propia, distinta de la de los Estados Miembros, la que constituye uno de los criterios jurídicos inherentes al concepto de organización internacional.

(5) Paul Reuter, Principios de Droit International Public, R.C.A.D.I. I. 1961, p. 448 et 449.

El mundo moderno, conoce actualmente más de cien organizaciones internacionales de las cuales algunas se desligan inmediatamente en razón de su importancia y de su universalidad; este es el caso en que se encuentra la Organización de las Naciones Unidas. (6)

No se pone en tela de juicio que la Organización de las Naciones Unidas ejerce una fuerte influencia sobre el desarrollo internacional contemporáneo. En efecto, la existencia de una organización de carácter universal como la Organización de las Naciones Unidas, con personalidad internacional y competencia propias, ha venido a cambiar considerablemente las relaciones internacionales fundadas en gran parte sobre el principio de soberanía (7), por que no hay que olvidar que las competencias de esta Organización deben estar acordes con las de los Estados y con todas las consecuencias que aquellas reporten:

"Las necesidades de la Organización Internacional y regional conllevan limitaciones y delegaciones de soberanía de un alcance que ayer todavía era insospechable. En el seno de

(6) Paul Visscher; Les Tendances Internationales des constitutions modernes. R.C.A.D.I. 1952 Vol. 80 pp. 511-577
(7) C.I.J. Recueil 1949 p. 185

la Organización de las Naciones Unidas, pero todavía más en el seno de la Organización Europea. Los Estados están invitados a despojarse en provecho de las organizaciones supranacionales de un conjunto de prerrogativas de carácter legislativo, Ejecutivo Jurisdiccional que según la letra de sus propias constituciones, forman parte de sus atributos de la Soberanía Nacional". (8)

El motivo por el que hemos expuesto someramente estas tres fases de la evolución de las relaciones internacionales, es en virtud de que estimamos que todo trabajo consagrado a lo que Morelli llama: "El Poder Jurídico", debe tomar en consideración esta evolución reciente, pues es evidente que las definiciones expresadas de los conceptos jurídicos o la aportación que lleva acorde depende estrechamente de conceptos generales que se tienen sobre el conjunto normativo en el cual estos deben integrarse.

En esta virtud, si adoptáramos la visión clásica de las estructuras de la sociedad internacional y los principios dominantes de Derecho que la rigen, nos conduciría a reducir a

(8) Paul de Visscher, Op. Cit., p. 545.

poca cosa la importancia del acto unilateral en Derecho Internacional; en efecto, casi todos los autores presentan en Derecho Internacional una teoría del acto jurídico, pero refiriéndose casi exclusivamente a los tratados. Esta actitud se justifica fácilmente, pues las relaciones internacionales siendo fundadas en gran parte sobre la soberanía de los estados la mayor parte de las obligaciones devienen del consentimiento mutuo, por otra parte, aquellos que presentan un estudio enfocado a los actos jurídicos unilaterales, consideran a éstos únicamente en un marco estrictamente interestatal.

De manera contraria, nosotros pensamos que en la actualidad la justificación de un estudio de los actos jurídicos unilaterales reside antes que nada en la complejidad creciente de las relaciones internacionales y sobre todo en el desarrollo de las organizaciones internacionales, porque en la medida en que estas representan un fenómeno de autoridad, ellas, las organizaciones son llevadas cada vez más a exponer los actos que el Derecho internacional toma en consideración para producir efectos jurídicos.

Siendo el objeto del presente trabajo de tesis el estudio de los actos jurídicos externos e internos de las

Naciones Unidas, es normal que se le inicie con una exposición somera de los elementos constitutivos de los actos unilaterales en Derecho Internacional, desde luego no sin expresar algunas palabras acerca de los elementos esenciales del acto jurídico internacional en general. Este capítulo comprenderá pues dos partes:

Primera.- Los elementos esenciales constitutivos del acto jurídico unilateral.

Segunda.- Los elementos constitutivos del acto jurídico unilateral.

A).- Unilateralidad del sujeto manifestando su voluntad creadora de Derecho.

B).- Independencia frente a otras manifestaciones de voluntad.

C).- Sus efectos.

B.- El Acto Jurídico Internacional y sus Elementos Esenciales.

Casi todos los autores definen el acto jurídico internacional como "una manifestación de voluntad contractual o unilateral imputada a uno o varios sujetos de Derecho internacional y a la cual una norma de este orden jurídico une las consecuencias correspondientes a la voluntad." (9)

Tres elementos se desprenden de esta definición, mismos que son indispensables para que un acto jurídico internacional pueda ser considerado como existente:

1.- El acto jurídico es una manifestación de voluntad.

2.- Es necesario que esta manifestación de voluntad sea imputada a un sujeto de Derecho internacional.

3.- Que una norma jurídica produzca las consecuencias jurídicas correspondientes a la voluntad manifestada.

(9) Erik Suy, Les Actes Juridiques Unilateraux en Droit International Public. Paris, 1962, p. 22. Ver también: D. Anzilotti, Cours de Droit International, Vol. I. Paris 1929. Morelli G., Cours General de Droit International Public. R.C.A.D.I. 1956.

Al hablar del primer elemento, es importante subrayar la diferencia entre un simple hecho jurídico y un acto jurídico, a fin de poder enfatizar que la simple voluntad no es suficiente si no se manifiesta al exterior; la manera de manifestarla, es lo que constituye la forma del acto, es decir, expresa o tácitamente.

El respeto de ciertas formalidades en la exteriorización de los actos jurídicos no es una condición muy importante para su validez, el Derecho internacional no es, a pesar de cierto número de costumbres protocolarias, un Derecho formalista, sin embargo cuando se trata de actos unilaterales, es decir, actos que ponen en práctica un principio de autoridad, las formas esenciales vuelven a tomar toda su importancia, porque son una garantía, si no de su validez, al menos si de su oposición frente a terceros.

En las organizaciones internacionales, las reglas de forma vuelven a tomar toda su significación con respecto no solo a los actos de las organizaciones, sino también de aquellos de los Estados Miembros.

En el seno de la Organización de las Naciones Unidas son los Estados miembros los que han conducido a devolverle su

lugar al formalismo para prevenirse y darse garantías contra posibles arbitrariedades de la organización.

El segundo elemento esencial en la existencia de un acto jurídico, es aquel que imputa la manifestación de voluntad a un sujeto de Derecho internacional ya que en el caso de que no fuera imputable a ninguno de estos sujetos nos encontraríamos en presencia de un hecho jurídico y no de un acto jurídico.

Es inútil, ya que se trata de una manifestación de voluntad imputable a un estado, poner como condición indispensable que esta imputación se haga para provecho de un sujeto, teniendo la capacidad de obrar, pues "imputación jurídica y personalidad, se confundiría". (10)

Nuevos problemas se plantean por el contrario, con respecto a las organizaciones internacionales. En efecto, si en lo que concierne a los Estados la capacidad de Derecho va conjunta con la personalidad jurídica, es de otro modo en lo que concierne a las organizaciones; ellas tienen un personalidad internacional en función de ciertas metas y de los servicios que deben prestar; a diferencia de los Estados, las organizaciones no tienen población, ni territorio, tampoco

(10) D. Anzilotti, Op. Cit. p. 340

tienen sus atribuciones limitadas ni sus poderes restringidos.

Es por esto, que deben recurrir a sus propósitos, y más aún que los estados, al concepto de competencia cuando se trata de imputarles una manifestación de voluntad tendiente a producir efectos jurídicos en el orden internacional.

Es también indispensable, para que un acto jurídico pueda ser considerado existente, que una norma de Derecho internacional produzca las consecuencias deseadas por la manifestación de voluntad; eso supone que la manifestación de voluntad posee el poder jurídico, es decir, la capacidad de querer los efectos jurídicos a nivel internacional.

Morelli dedica a este problema algunas páginas que debemos hacer notar partiendo de la idea de que "la norma de Derecho internacional es uno de los hechos para la solución de los conflictos internacionales de intereses " agrega: "se puede decir también, que una norma de Derecho internacional agregó efectos jurídicos, como el nacimiento la modificación a la extinción de voluntad; y que esta manifestación de voluntad debe ser contemplada en tanto que sea imputada por el Derecho internacional a una entidad abstracta". (11)

(11) G. Morelli, Op. Cit. pp. 501 y 502.

Un acto jurídico no es jamás por el mismo, es mejor decir que esta calidad le es atribuida por una norma de Derecho, el carácter jurídico de un acto es siempre relativo a un orden jurídico dado.

Es así como una misma manifestación de voluntad puede ser tomada en consideración a la vez por un orden jurídico internacional y otro nacional; en este caso nos encontraremos en presencia de dos actos jurídicos y otros tantos ordenes jurídicos que les atribuyen la calidad de producir efectos jurídicos: "Una manifestación de voluntad, será pues, considerada como internacional cuando se trate de una manifestación tomada en consideración por una norma objetiva del Derecho internacional y no en virtud de su contenido". (12)

(12) Erik Suy, op. cit. p. 23

C.- El Acto Jurídico Unilateral y sus Elementos Constitutivos.

Los actos jurídicos unilaterales ocupan un lugar tan importante en la práctica internacional, que sorprende el descuido de que ha sido objeto su estudio por la doctrina. A nuestro criterio, esta falta de interés se explica por dos motivos.

1.- La mayor parte de los actos unilaterales o pretendidos como tales de los Estados, es decir de las organizaciones internacionales están ligados a un procedimiento o aparecen a propósito de los derechos establecidos convencionalmente. Estos aspectos pertenecen a la categoría que Erik Suy, designa bajo el nombre "acto unilateral dependiente de un acto jurídico bilateral o multilateral".

Desde entonces, es pues, normal que el análisis de tales actos sea colocado en el marco de un estudio de los tratados.

2.- Los Estados no ejercen en principio autoridad los unos sobre los otros; de lo que resulta que los actos unilaterales no son llevados con frecuencia a plantear generalmente actos creadores de derechos; tiene por objeto

simplemente definir la posición jurídica de un Estado en función de una situación jurídica dada, de ahí que su valor sea totalmente declarativo.

En la actualidad, cualquier estudio de los actos jurídicos unilaterales no solo debe realizarse a nivel interestatal, debe también tenerse en cuenta la evolución de las relaciones internacionales, en particular de los elementos nuevos aportados por el nacimiento y el desarrollo de las organizaciones internacionales. Hemos establecido lo concerniente a estas últimas, en la medida en que ellas representan un fenómeno de autoridad, o conducen a emitir actos que el Derecho Internacional toma en consideración para producir efectos jurídicos.

Es así, que hoy día se conocen un número considerable de actos unilaterales emanados de organizaciones internacionales. En efecto, ellos pueden emitir actos unilaterales del mismo carácter que los de los Estados, sea en razón de un Derecho subjetivo, o de una situación que les concierna. Así mismo pueden realizar actos unilaterales relativos a sus funciones y competencias específicas y sería vano pretender que todos esos actos estuvieran ligados a un consentimiento convencional específico.

A partir de Erik Suy, los actos jurídicos unilaterales, se caracterizan por tres elementos:

19.- La manifestación de voluntad de un solo sujeto de Derecho Internacional.

29.- La independencia frente a otras manifestaciones de voluntad.

39.- Los efectos, que corresponden a la voluntad manifestada, no constituyen jamás una carga para terceros.

(13)

(13) Erik Suy. Op. Cit. pp. 25 a 33

D.- La Manifestación de la Voluntad de un sólo sujeto de Derecho Internacional como Acto Jurídico.

Estamos de acuerdo en admitir que el acto jurídico unilateral es la manifestación de voluntad de un solo sujeto de Derecho.

Es en virtud de ello que en ocasiones es sumamente difícil marcar la diferencias entre un acto colectivo y uno unilateral.

Así tenemos un concepto clásico de la estructura de la sociedad internacional, reduciéndola solo a relaciones interestatales, sin embargo, de pronto las organizaciones internacionales aparecen como lo organos comunes a varios estados y su voluntad como una voluntad colectiva. En forma opuesta, a nuestro criterio pensamos que un buen número de actos emanados de organizaciones internacionales son la manifestación de voluntad propia y que en virtud de ello, estos actos deben ser considerados como unilaterales, por otra parte, y también a nuestro criterio, importa poco que el acto encuentre su fuente en varios sujetos de Derecho, lo que importa es la manifestación de voluntad, o si se quiere, que la voluntad común, sea imputada a un solo sujeto de Derecho.

Para tal efecto, es necesario tomar en cuenta y tener presente que la personalidad jurídica de una organización es indisoluble de la existencia de una voluntad propia, voluntad que se manifiesta en el cuadro de las competencias y las metas que le han sido fijadas por los estados que la componen. En atención a éste orden de ideas, se puede suponer que en el caso en el cual un estado elevara una protesta contra un acto emanado de una organización internacional, por ejemplo las Naciones Unidas, esta protesta sería verdaderamente dirigida no a los estados que hubieran votado en favor de la resolución, sino más bien a la organización como tal.

"Imputar colectivamente una voluntad jurídica de doce estados reunidos en una organización, o bien imputarla directamente a la organización como sujeto jurídico relevante, puede ser, de una elección arbitraria si esta voluntad debe emanar unánimemente de los doce miembros de la organización; en compensación, si esta organización puede tomar las decisiones por siete votos sobre doce, se torna ficticio imputar estas decisiones a la voluntad de los doce miembros, es decir, también a aquellos que han votado en contra, pero la imputación a la organización toma su sentido porque ella se

funda sobre la realidad política de una voluntad propia y no es este sin duda, más que un ejemplo" (14)

El mismo Erik Suy, que encara el estudio de los actos jurídicos unilaterales en un cuadro de relaciones puramente interestatales, no rechaza la existencia de actos jurídicos unilaterales emanados de organizaciones internacionales, ya que escribe:

"Y bien se puede estimar que ciertos actos cumplidos por las organizaciones internacionales que aparecen en el exterior como una unidad jurídica, son técnicamente diferentes de los actos unilaterales simples, porque es evidente que los actos unilaterales colectivos, proceden en el fondo de una conciliación de varios intereses sin ser por eso un acuerdo, nosotros estimamos por lo tanto que es necesario, por los motivos expuestos por el Juez Morelli, atribuirles igualmente el carácter de acto unilateral". (15)

(14) Paul Reuter, op. cit. p. 517

(15) Erik Suy. Op. Cit. p. 29

E.- El Acto Jurídico Unilateral y su Autonomía.

Para que un acto jurídico sea unilateral, no basta que la manifestación de voluntad sea imputada por una norma de Derecho; es más necesario para que el acto pueda ser considerado existente, que esta voluntad de producir efectos, sea independiente de otras manifestaciones de voluntad; es en virtud de esto, que una oferta no puede ser considerada como un acto jurídico unilateral porque su calidad jurídica depende de otro acto, es decir de la aceptación. Lo mismo pasa en toda una serie de actos que, por lo menos en lo que concierne a la forma, aparecen como actos unilaterales, pero en definitiva son actos ligados a un procedimiento convencional. En esta forma, la técnica convencional, conoce toda una serie de actos, tales como la adhesión, la denuncia, la formulación de reservas, etc., Todos estos actos no tienen una consistencia jurídica por ellos mismos, pero su existencia y los efectos que ellos producen, son determinados y condicionados por un acto jurídico de naturaleza convencional.

Con respecto a este criterio de autonomía se podía pretender que el soporte jurídico de todo acto emanado de una organización internacional, es un acto convencional, pero esto sería pretender al mismo tiempo que la competencia acordara

convencionalmente para una organización, le quitaría el carácter de acto unilateral a las decisiones tomadas por ésta, en virtud de ésta competencia. Se podría también sostener que las decisiones de las organizaciones internacionales son en realidad actos plurilaterales o convenios suscritos entre los Estados miembros representados por sus delegados y que estas decisiones tienen un valor jurídico en la medida en que ellas han sido aceptadas por sus miembros.

Estas concepciones nos conducirán a negar las organizaciones internacionales, toda personalidad jurídica distinta a aquellas de los Estados miembros y nos llevarían a olvidar que ellas pueden emitir actos que son relativos a sus funciones propias y a sus competencias (reglamentos interiores, decisiones presupuestales, creación de órganos subsidiarios, etc.) y que en gran parte estos actos no están ligados a un consentimiento convencional especial.

Se podría pretender que, para que sean eficaces, la mayor parte de los actos emanados de las organizaciones internacionales, tienen la necesidad de emitir manifestaciones de voluntad posteriores, es decir, que esta efectividad no es obtenida gracias a actos emitidos con posterioridad por los estados interesados; pero que ahí sería confundida la

efectividad de una norma con su existencia. Sobre este punto Jacques Dehaussy en un artículo consagrado la obra de Erik Suy, escribe con la claridad que lo caracteriza lo siguiente:

"Sin duda es verdad que las normas dictadas por los órganos internacionales no tienen efectividad inmediata, siendo adquirida ésta efectividad en virtud de actos ulteriores emanados de los estados".

Nosotros no creemos que la falta de emisión de esos actos ulteriores logre que quede satisfecho lo concerniente al criterio de autonomía.

"Nos parece que las manifestaciones de voluntad posteriormente requeridas de parte de los estados, suponen que el Derecho haya sido creado por un órgano internacional.

Se analizan ellas mismas como actos unilaterales estatales aportando sea la "sanción" requerida para que el contenido normativo de una resolución adquiera el carácter ejecutorio, sea el reconocimiento de una modificación de orden jurídico del cual los términos son expuestos por una entidad distinta de los estados, si estos últimos son miembros de la organización" (16)

(16) Jacques Dehaussy, Les Actes Juridiques Unilatéraux en Droit International Public; Respecto a una teoría restrictiva; Journal du Droit International, 1965 No. 1, Paris, pp. 61 y 62.

Nos esforzaremos por demostrar que un buen número de actos emanados de la Organización de las Naciones Unidas responden a este criterio de autonomía esencial a todo acto unilateral; si algunas veces la eficacia de estos actos se encuentra en alguna forma suspendida hasta la emisión de actos ulteriores, trataremos de fundamentar nuestro punto de vista sobre algunas opiniones de la Corte Internacional de Justicia.

(17)

(17) "Effect De Jugements du Tribunal Administratif des Nations Unies accordant indemnité", Avis Consultatif du 13 juillet 1954; C.I.J. Recueil 1954, ver también: "Certaines defenses des Nations Unies (Artículo 17, parágrafo 2, de la carta)", Avis Consultatif du 20 juillet 1962; C.I.J. Recueil 1962.

F.- Elementos del Acto Jurídico Unilateral en el Derecho Internacional.

Es para producir efectos sobre el orden jurídico internacional, que las manifestaciones unilaterales de voluntad son tomadas en consideración por una norma de Derecho internacional. Estos efectos pueden ser de naturaleza muy diversa: Sea de creación de nuevas obligaciones, sea la confirmación o el abandono de algunos derechos.

Es evidente que los actos unilaterales clásicos emanados de los estados, es decir, el reconocimiento, la protesta, la promesa y la renuncia, no pueden crear en principio obligaciones nuevas por parte de los estados ajenos a su emisión, y esto simplemente porque en virtud de que en una sociedad a base de yuxtaposición de soberanías, un estado no está jamás comprometido por la voluntad unilateral de otro.

Sin embargo, si nosotros admitimos de acuerdo con Erik Suy, que es imposible en el marco de las relaciones interestatales basadas sobre la soberanía de los estados, que los actos unilaterales pudieran tener por objeto crear obligaciones o deberes nuevos a cargo de terceros, no creemos que sea necesario acordar un valor absoluto a este criterio extraído del principio de la soberanía, porque nos conduciría

a descartar toda una serie de decisiones unilaterales emanadas de las organizaciones internacionales y teniendo forzosamente una cierta obligación.

Ya hemos dicho que algunos juristas (18), basándose en los conceptos de "Derecho real" o de "situación objetiva" admiten que un grupo considerable de estados, principalmente interesados en una cuestión, puede emitir actos que se impondrían a los estados que no hubieran participado en su emisión.

Si sustituimos los conceptos de "Derecho real" o de "situación objetiva", por los de "metas" y "competencias" respectivamente veremos que las organizaciones internacionales pueden tomar decisiones en el marco de las competencias que les han sido conferidas y que son obligatorias para los estados miembros.

Es suficiente, para darse cuenta del valor jurídico de algunas decisiones tomadas por las organizaciones internacionales, hechar un vistazo sobre la opinión consultiva dada por la Corte Internacional de Justicia sobre el efecto del juicio del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y la opinión sobre algunos gastos de las mismas. (19)

(18) Idem. Cita (4).

(19) C.I.J. Recueil 1954 y 1962.

Capítulo II.- Actos Jurídicos Externos de la Organización de las Naciones Unidas.

G.- La Organización de las Naciones Unidas. Su Calidad Jurídica y las Consecuencias de Presentar Reclamaciones Internacionales con respecto a la protección diplomática de sus agentes.

Desde su creación, la Organización de las Naciones Unidas no ha dejado de afirmarse como una entidad distinta de los Estados que la componen.

El más capaz de los miembros signatarios de la carta de San Francisco, no imaginó la influencia que ésta tendría sobre las relaciones internacionales; quizá dichos miembros no se detuvieron a pensar que sobre la mesa de las discusiones, en el seno de la misma, estaría el desarrollo económico y social de los pueblos en algunas ocasiones y en otras, la paz, y la seguridad internacionales, aún más, se puede pensar que ninguno de ellos imaginó los enormes cambios que se han producido sobre el plano internacional, en el campo político, militar, económico, etc., en los años transcurridos desde 1945.

No es difícil percatarse que los redactores de la Carta de San Francisco dotaron a la Organización de las Naciones Unidas con metas de poderes en términos muy generosos; desafortunadamente, para el logro de esas metas y la efectividad de los poderes, no le proporcionaron los medios adecuados ni determinaron el valor obligatorio de las decisiones tomadas por ella en el ejercicio y en el ámbito de su competencia.

Esa falta de precisión que sufre la Carta de las Naciones Unidas con respecto a los poderes que le han sido conferidos conduce inevitablemente al nacimiento de toda una serie de problemas tocantes a las relaciones de la O.N.U. con los Estados miembros, relaciones que como se verá están lejos de ser animosas.

En efecto, los problemas generados por esta actividad de la O.N.U. en relación con los Estados Miembros, son de dos órdenes.

1.- Los que surgen cuando una organización como las Naciones Unidas se presenta frente a sus miembros como una entidad jurídica propia, con una voluntad, en ocasiones, distinta de las de los estados que la componen.

Así las cosas, hasta la fecha toda una serie de actos surgidos de la organización presentan a diferentes niveles, un carácter de autoridad sobre los gobiernos y los Estados; y si se considera de la extensión de los poderes del Consejo de Seguridad enunciados en el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, de dichos poderes, debido a una evolución reciente de la Asamblea General, permiten ver que la organización puesta en marcha es solamente un marco para la cooperación de los Estados, pero que ella posee verdaderamente un poder de decisión jurídica y de acción material.

Otro tipo de problema se presenta en virtud de que las competencias y los poderes otorgados a la Organización Internacional se deben adecuar a los poderes y a las prerrogativas de los Estados Miembros, lo que conlleva una cuestión en extremo delicado.

2.- Es sin duda otro problema, el que resulta de las manifestaciones hechas a las características de la organización, toda vez que ha llegado al grado de modificar el equilibrio establecido por la Carta de San Francisco entre los dos órganos principales, es decir, que contrariamente a las disposiciones de ésta, la Asamblea General, por toda una serie de medidas, ha venido sustituyendo al Consejo de Seguridad,

órgano principal de la Organización. Dicha substitución se ha venido afirmando y admitiendo por la Corte Internacional de Justicia como se puede observar en su opinión consultiva sobre los "gastos".

En el transcurso de este capítulo nos daremos cuenta como la emisión por parte de la Asamblea General de toda una serie de actos y decisiones relacionadas con innumerables problemas tanto en materia de interpretación de la Carta como en materia de las obligaciones de los Estados Miembros y el valor jurídico de las mismas, han sido frecuentemente contestadas por varios delegados invocando el principio de la no conformidad de los actos en relación con las estipulaciones específicas de la Carta.

Veremos también por el contrario, que la Corte Internacional de Justicia ha admitido que para el buen logro de las metas asignadas a la O.N.U., especialmente en lo que se refiere al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se podían justificar en Derecho ciertas decisiones, aún cuando ellas no fueran conforme a la Carta.

(20)

(20) Cfr. "Certaines Dépenses des Nations Unies", Avis Consultatif du 20 juillet 1962, C.T.J. Recueil 1962. p. 168.

Observaremos también como ciertas recomendaciones dirigidas por la Asamblea General revisten a menudo la forma de decisión en forma tal que sería difícil discutir la fuerza obligatoria y el carácter algunas veces unilateral de las mismas.

Dentro del capítulo en comento, escribiremos acerca de la calidad jurídica de la Organización de las Naciones Unidas para presentar reclamaciones internacionales y los problemas de aquí emanados con relación a la protección diplomática de sus agentes.

Así mismo, dentro de este capítulo ocupará buena parte de nuestra atención un examen del carácter unilateral y del valor jurídico de algunas "recomendaciones" de la Asamblea General de la O.N.U., y finalmente realizaremos un análisis de la práctica seguida por la Asamblea General en lo concerniente al Artículo II de la Carta y las decisiones de la organización en materia de gastos y obligaciones de los Estados Miembros.

A primera vista parecería inconcebible que una organización internacional pudiera emitir actos jurídicos unilaterales dirigidos a un estado miembro; es por ello que nos abocaremos a la tarea de demostrar que una organización como la de las Naciones Unidas, dotada de una personalidad

jurídica distinta de los Estados que la componen, bien puede realizar actos de esta naturaleza.

La cuestión de la calidad jurídica de la Organización de las Naciones Unidas para presentar reclamaciones internacionales se trató por primera vez en el curso de la tercera sesión de la Asamblea General y durante las discusiones que tuvieron lugar en el seno de la Sexta Comisión encargada de estudiar los aspectos jurídicos del problema.

El objeto de dichas discusiones era tratar de determinar si la organización poseía una personalidad jurídica internacional que le permitiera intentar una acción sobre el plano internacional para la reparación de los daños sufridos por los agentes a sus servicio.

Cierto número de representantes han sostenido que la organización estaba dotada de personalidad jurídica, en virtud del Derecho internacional y de acuerdo con lo dispuesto por los Artículos 104 y 105 de la Carta y desde luego considerando también lo dispuesto por el Artículo 19. Sección 1ª de la Convención sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, el que implica necesariamente la capacidad internacional indispensable para la defensa de los intereses

de sus agentes. Por el contrario, otro cierto número de representantes, han estimado que puede existir duda a este respecto, toda vez que cabría preguntarse si los redactores de la Carta en cuanto se refiere al Derecho de la Organización para presentar reclamaciones sobre el plan internacional por oposición al plano nacional, no previeron ninguna cláusula relativa a la personalidad jurídica internacional de la organización queriendo con ello negar esta personalidad, o simplemente se abstuvieron de mencionarla. (21)

Ante estas discusiones contradictorias a fin de obtener un fundamento jurídico para presentar contra el Gobierno de un Estado Miembro o no Miembro de las Naciones Unidas una reclamación internacional con el objeto de obtener la reparación de los daños causados a la organización o a uno de sus agentes, la Asamblea General solicitó a la corte su opinión sobre la siguiente cuestión:

(21) Documentos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional. Vol. 13 p. 710

"En el caso de que un agente de Naciones Unidas sufra en el ejercicio de sus funciones un daño en condiciones de naturaleza tal que se vea comprometido en función de responsabilidad un Estado, la Organización de las Naciones Unidas tiene calidad para presentar contra el gobierno de Iure o de Facto responsable una reclamación internacional en vista de obtener la reparación de los daños causados. 1º a las Naciones Unidas y 2º a la víctima, o a sus derechohabientes. (22).

Antes de responder, afirmativamente, a estas cuestiones, la Corte se ha sujetado a examinar si la naturaleza y las características de la Organización llevan implícita la calidad para presentar reclamaciones sobre el plano internacional, es decir, si poseía la calidad internacional que le permita llevar a cabo sus funciones y la capacidad de hacer prevalecer sus derechos por la vía de reclamación internacional.

En virtud de lo anterior, podemos decir que si algún Artículo de la Carta no hace mención a la personalidad internacional de la Organización, se podría fácilmente

(22) Reparation des dommages suvis au service de Nations Unies." Avis Consultatif: C.I.J. Recueil 1949. p. 174

concluir, ya sea por contradicción necesaria o bien por las estipulaciones del Artículo 105, párrafos 1º y 2º, de la Carta de las Naciones Unidas, que ella está efectivamente investida por esta personalidad en los términos de sus competencias, con el objeto de poder llevar al cabo de sus funciones, de ser, titular de deberes y derechos internacionales en la búsqueda de las metas que le han sido asignadas y de recurrir a los métodos ordinarios reconocidos por el Derecho internacional para el establecimiento, la presentación y la reglamentación de las reclamaciones de carácter internacional.

Es así, en la Convención sobre Privilegios e Inmidades, adoptada el 13 de febrero de 1946 por la Asamblea General, se reconoció que la Organización posee personalidad jurídica internacional y que tiene la capacidad de contratar, de adquirir y vender bienes muebles e inmuebles, y de estar en el campo de la justicia; en dicha convención se dispone también que la organización y sus funcionarios gozarán de ciertos privilegios e inmidades diplomáticas. (23)

(23) Cfr. Convención sobre prerrogativas e inmidades de las Naciones Unidas aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de febrero de 1946, Sección, 12. Art. V. Es interesante ver que varios Estados Miembros de la O.N.U., implícitamente han reconocido la personalidad jurídica de ésta, mucho antes de finar la convención mencionada es el caso de Argentina, Estados Unidos y México.

De acuerdo con lo anterior es indiscutible que la Organización posee la calidad jurídica indispensable para presentar una reclamación internacional a fin de defender sus derechos y sus intereses.

No es posible imaginar como una organización como la de las Naciones Unidas pudiera llevar al cabo con efectividad sus funciones si no tuviera la personalidad internacional que le permitiera obrar sobre el plano internacional. Desde luego, la Corte lo hizo notar, la personalidad internacional de la cual está investida la organización difiere de los Estados en que la de aquella es estrictamente funcional; en su opinión consultiva sobre las reparaciones, la Corte declara que:

"Ya que un Estado posee en su totalidad, los derechos y deberes internacionales reconocidos por el Derecho internacional, los derechos y los deberes de una entidad tal como la organización, deben depender de las metas y las funciones de ésta, enunciadas o implícitas por su carácter constitutivo y desarrolladas en la práctica".

Pero este carácter funcional de la personalidad internacional de la organización, no impide que cuando ésta eleve una protesta para la defensa de sus derechos, esta

protesta sea tratada de la misma manera y por los mismos procedimientos que si emanara de un Estado. (24)

Así pues, la Corte ha reconocido claramente que la O.N.U. posee una personalidad jurídica internacional al mismo título que los Estados, permitiéndole recurrir a los métodos ordinarios (protesta, demanda de averiguación, negación y demanda de someter un asunto a un tribunal o a la Corte) para hacer prevalecer sus derechos.

Con posterioridad a la respuesta afirmativa emitida por la Corte con respecto a la cuestión que le había sido promulgada por la Asamblea General, la Corte autorizó al Secretario General por medio de su resolución 365 (IV) a "presentar contra el gobierno de un estado miembro o no miembro de las Naciones Unidas cuya responsabilidad se pusiera a juicio, toda reclamación internacional en vista de obtener la reparación de los daños causados a la víctima o derechohabientes".

(24) C.I.J. Recueil 1949, p. 178 y 180

De acuerdo con esta resolución el Secretario General de la O.N.U., ha dirigido reclamaciones internacionales a los gobiernos de Israel, Jordania y de Egipto en razón de los daños sufridos por agentes de las Naciones Unidas en palestina.(25)

Si examinamos esta manifestación de voluntad surgida de la organización de las Naciones Unidas y por la cual ella eleva una protesta en razón de los daños causados a sus agentes, vemos de inmediato que dicha manifestación de voluntad presenta todas las características de un acto jurídico unilateral.

En efecto como lo mencionamos en el capítulo anterior, el acto jurídico unilateral en Derecho internacional se caracteriza por tres elementos.

19. La manifestación de voluntad de un solo sujeto de Derecho internacional.

20. La independencia frente a otras manifestaciones de voluntad.

39. Los efectos correspondientes a la voluntad manifestada.

(25) Cfr. Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, New York, 1956. Vol. V. pp. 344-345.

Analizando el primer elemento, es decir la unicidad del sujeto de Derecho del cual emana la manifestación de voluntad, sería vano querer negar el carácter unilateral de la protesta y la demanda en reparación que presenta la O.N.U. contra los estados por faltas a sus obligaciones internacionales para con ella, le habían causado daños.

Algunos párrafos del criterio emitido por la Corte, dejan entrever que estamos en presencia de un acto emanado de la Organización como tal, toda vez que se actúa en este caso por una falta a sus obligaciones internacionales hacia la Organización y no hacia los Estados Miembros.

En nuestro concepto, sería inútil pretender que toda reclamación internacional que emane de las Naciones Unidas no fuera otra cosa que una acto colectivo, su pretexto, de que la autorización otorgada al Secretario General para dirigir una reclamación, esta condicionada por el voto de una resolución adoptada por la mayoría de los Delegados de los Estados Miembros. Para darse cuenta de ello, basta leer lo que la Corte ha expresado a este respecto:

"Las funciones de la Organización, son de un carácter tal, que ellas no podrían estar efectivamente cumplidas si implicarán la acción común de 58 ministerios de

asuntos exteriores o más; la Corte concluyó que los Miembros confirieron a la Organización calidad para presentar las reclamaciones internacionales que necesitara el ejercicio de sus funciones". (26)

Por lo que toca a los otros dos elementos, es decir, a la manifestación de voluntad y a los efectos que ella produce, sin tomar en consideración el valor jurídico de una acto emitido por la organización internacional para defender sus intereses y sus derechos, no están condicionados por los actos emanados de los Estados a los cuales la protesta está dirigida. En efecto, es unánimemente admitido en Derecho Internacional, que toda persona teniendo calidad jurídica requerida, puede prevalecerse de sus derechos por vía de reclamación internacional y que la norma de Derecho confiere a esta voluntad un poder en vista de la protección de sus intereses; es en ese mismo sentido que la misma voluntad está autorizada para exigir la ejecución de la obligación contenida en la protesta. (27)

(26) C.I.J Recueil, 1959 p. 180.

(27) Cfr. Morelli G. Cours General de Droit International Public, R.C.A.D.I. 1956 Vol. 89 p. 499 y ss.

Al inicio de este capítulo, subrayamos las diferentes clases de problemas que podían surgir entre la O.N.U., y Estados Miembros, problemas debidos al lugar cada día más importante que ocupa la actividad de la Organización en las relaciones internacionales.

Uno de estos problemas, es el de la protección diplomática. En efecto, en la opinión sobre "las reparaciones", la Corte ha admitido que la organización era competente para presentar reclamaciones por los daños causados a uno de sus agentes o a uno de sus derechohabientes independientemente de una demanda presentada por cuenta de la misma organización.

Sin duda la Corte, en una interpretación finalista más que restrictiva de las competencias de la organización, procedimiento que le es familiar, ha admitido el principio de la extensión de las competencias; pero esto va a crear un buen número de problemas, toda vez que contraviene no solo una constante y larga práctica relativa a la protección diplomática, sino también contraviene jurisprudencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional.

Por lo que se refiere a la práctica internacional nos podemos percatar de que hasta ahora, solamente los Estados eran competentes para presentar una reclamación internacional

de orden privado; es así como el Derecho internacional reconoce a un estado el Derecho de reclamar la reparación de los daños causados al mismo, así como aquellos causados a la víctima en virtud de que trata de hechos ocurridos en su jurisdicción.

El Derecho internacional estipula que para gozar de este Derecho de protección diplomática es absolutamente necesario un lazo de nacionalidad (esto, bien entendido, cuando no hay un convenio entre las partes que derogue esta regla). Es entonces para un estado, este lazo de nacionalidad, una condición indispensable para el ejercicio del Derecho de reclamación internacional a nombre de la víctima.

A este respecto existe una jurisprudencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional; es así que en el asunto del ferrocarril Panevezys-Daldutiskis (Sentencia del 28 de febrero de 1939) Ella afirma que:

" De la opinión de la Corte, la norma de Derecho internacional sobre el cual se funda la primera excepción Lituania, es que tomando hecho y causa por uno de los de su jurisdicción, poniendo en movimiento a su favor la acción diplomática a la acción judicial internacional, este estado hace valer su Derecho propio; el Derecho que el ha de hacer

respetar en la persona de los de su jurisdicción, el Derecho internacional.

Este Derecho no necesariamente puede ser ejercido en favor de su nacional, porque en ausencia de convenios particulares, es el lazo de nacionalidad entre el estado y el individuo el que da al Estado de Derecho de protección diplomática. Ahora bien como parte de la función diplomática debe estar considerado el ejercicio del Derecho de tomar en propias manos una reclamación y de asegurar el respeto del Derecho internacional. (28)

De lo anterior se desprende que en la opinión sobre las "reparaciones" la corte va en contra de varias decisiones célebres rendidas por la C.P.J.I., creando así dos nuevos problemas relativos al Derecho de los estados por defender a los de su jurisdicción. En efecto, es en extremo difícil conciliar los intereses casi naturales de todo Estado de los intereses funcionales de las Naciones Unidas; previniendo eso, la Corte ha sugerido la conclusión de convenios entre los Estados Miembros de la Organización, lo curioso del caso es que en el momento en que esta opinión ha sido rendida y desde

(28) C.P.J.I., serie A/B nº 76 p. 16, C.P.J.I.; Serie A. nº2, 1924, p. 12., C.P.J.I., Serie A, nº 20/21 1929 p. 17

la protesta y la demanda en reparación dirigida por las Naciones Unidas a varios Estados Miembros y no Miembros, el Estado de Israel no había firmado convenio con la Organización no firmo el documento surgido de la convención sobre las Inmunidades y que además Jordania no era en ese momento Miembro de las Naciones Unidas. (29)

Desde la opinión disidente de varios jueces (30), la Corte ha admitido, como postulado, igual que si algún artículo de la Carta permitiera suponerlo, la existencia de una obligación internacional en favor de las Naciones Unidas y el Derecho para ella de ponerse en el lugar del Estado del cual la víctima es de su jurisdicción.

Sería necesario que la organización, sobre la base del Artículo VI Sección 20 de la convención sobre las Inmunidades de las Naciones Unidas, haga suya la protesta presentándola como una falta de los deberes hacia ella, en virtud de que dicha sección 20 de la convención mencionada dice claramente que "Los privilegios e inmunidades están acordados para los funcionarios, únicamente en el interés de las Naciones Unidas y no a su ventaja personal".

(29) En efecto el Estado de Israel firmó la Convención sobre las Inmunidades el 21 de septiembre de 1949.

(30) Ver "Les opinions dissidentes des Juges Hackworth y de Badawi/paxha, C.I.J., Recueil 1949, pp. 196 a 206.

De acuerdo con la opinión de estos jueces, el Derecho de acordar el interés de la O.N.U., el Derecho de protección de sus agentes y no al beneficio personal de los mismos como Derecho existente, equivale a introducir una nueva norma de Derecho internacional, una regla que esta en concurrencia con la de la protección diplomática que pertenece a cada estado y no a su jurisdicción; en este caso falta un convenio particular entre la organización y los Estados miembros, toda vez que, las doce formas de protección diplomática peligran de encontrarse en un conflicto.

La Corte, por su parte, no ha compartido esta manera de considerar la protección diplomática de los agentes de la O.N.U., tiene la calidad para demandar una reparación apropiada, de hacer figurar en ella los daños por uno de sus agentes por las razones siguientes:

1.- Las misiones que la O.N.U., confía a sus agentes son algunas veces de naturaleza tan peligrosa y se efectúan en condiciones y regiones tan turbias del mundo, que los daños sufridos por sus agentes en estas condiciones se producirían en tal forma que el estado no estará capacitado para presentar una demanda en reparación sobre la base de la protección diplomática, o, al menos, no estaría dispuesto a hacerlo.

2.- Para que el agente pueda realizar su misión en forma adecuada, es necesario que sienta que esta protección le es asegurada por la Organización y que él pueda contar con ella. Esta seguridad es todavía más necesaria si el agente es un apátrida.

3.- Es esencial, a fin de garantizar no solamente la independencia de actividad de los agentes mismos, sino también de la Organización, que el agente en el ejercicio de sus funciones, no tenga necesidad de contar con otra protección que la de la Organización; en particular, no debe remitirse a la protección del país del que es nacional porque en ese caso su independencia podría contrariamente al principio que aplica el Artículo 100 de la Carta, encontrándose comprometida.

La Corte hace la observación de que la O.N.U., demandando la reparación fundada sobre el perjuicio sufrido por su agente, no representa a éste; solo busca garantizar el respeto de los compromisos contratados con la organización.

"Las obligaciones contratadas por los Estados a fin de permitir a los agentes de la Organización relevarse de sus deberes, están suscritas no tanto en el interés de los agentes sino en el de la Organización. Cuanto ésta demanda una reparación en razón de una falta a sus obligaciones invoca su

propio Derecho, el Derecho de ver respetadas las obligaciones asumidas para con ella. sobre esta base, la Organización demanda la reparación del perjuicio sufrido, pues es un principio de Derecho Internacional que la violación de un compromiso entraña la obligación de repararlo en una forma adecuada".

En esta virtud es que la Corte Permanente de Justicia Internacional ha manifestado en su sentencia nº 8 del 26 de julio de 1927 (Serie A.N. 9 p. 21), demandando una reparación fundada sobre el perjuicio sufrido por su agente, la organización no representa a este agente; ella firma su propio Derecho, el Derecho de garantizar el respeto a los compromisos contraídos hacia la Organización

Teniendo en cuenta las consideraciones que preceden y el Derecho irrefutable de la Organización de exigir que sus miembros cumplan con las obligaciones contraídas por ellas en el interés del buen funcionamiento de la Organización; la Corte estima que en el caso de faltar a sus obligaciones ; la Organización tiene calidad para demandar una reparación apropiada, y que en la evaluación del monto de esta reparación, la organización tiene el Derecho de hacer figurar

el daño sufrido por la víctima o por sus derechohabientes.

(31)

(31) C.I.J. Recueil 1949, p. 184.

H.- La Asamblea General. Recomendaciones y Prácticas seguidas al respecto.

No quisieramos abordar el análisis de la práctica de la Asamblea General de las Naciones Unidas sin formularnos antes las preguntas referentes, al valor de las recomendaciones emitidas por la organización internacional y si una simple recomendación puede revestir, al menos en lo que concierne a su aplicación, las características de un acto unilateral.

Se puede decir que hasta la fecha, poner en práctica las recomendaciones ha sido de uso constante y constituye una institución general no solamente de la O.N.U. sino de todas las organizaciones internacionales en general.

Es así como la mayor parte de las decisiones tomadas por la Asamblea General revisten la forma de recomendaciones y que prácticamente ella no tiene otro medio jurídico para relevarse de sus responsabilidades.

Lo primero que debemos constatar es que, en el seno de las discusiones de los órganos de las Naciones Unidas y como parte medular de los escritos de numerosos autores, se habla en forma unánime negativamente, acerca de la recomendación en virtud de no tener fuerza obligatoria; dado

lo anterior, muy recientemente el Juez Winiarski en su opinión disidente relativa a la opinión consultiva sobre "algunos gastos de las Naciones Unidas" escribe que:

"La diferencia entre las decisiones obligatorias y las recomendaciones, constituyen una de las bases de la economía de la Carta. Las decisiones son excepcionales en el sistema de los medios previstos para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; ellas son tomadas en los casos que los estados miembros han consentido en aceptar la limitación necesaria en el ejercicio de su soberanía.

Las recomendaciones jamás son obligatorias y la organización de las Naciones Unidas debe haber visto constantemente en sus actividades que sus medios de acción son limitados". (32)

En extremo difícil será hacer un planteamiento riguroso sobre la naturaleza jurídica de las recomendaciones emitidas por la asamblea general, simplemente porque su valor jurídico depende, de la situación de Derecho en la cual está colocada la Asamblea General respecto a sus destinatarios.

(32) C.I.L.J. Recueil 1962 pp. 223 Repertorio de la Práctica seguida por los Organos de las Naciones Unidas. Vol. 1. Artículos 2,6 y 7. 1956.

En efecto, ésta última puede dirigir recomendaciones de orden interior tanto a los órganos principales, como lo es el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social, como a órganos subsidiarios creados por ella misma, y de orden exterior, ya sea a Estados Miembros como a Estados no miembros. Por consiguiente las recomendaciones emanadas de un mismo órgano no tendrán siempre el mismo significado jurídico.

Además de la falta de valor jurídico, las "recomendaciones" tienen el inconveniente de la imprecisión del término.

Es sorprendente ver que algunos Artículos de la Carta confieren a la Asamblea General el poder de hacer recomendaciones (Art. 10 a 14) pero no determinan el valor jurídico y las obligaciones de los Estados Miembros frente a una recomendación emanada de la Asamblea General. Es así que, en la mayoría de las ocasiones, se trata simplemente de un voto dirigido por la Asamblea a un Estado Miembro invitándolo a seguir una conducta determinada que ella encuentra deseable, sin obligarlo con ello a respetarlas; sin embargo, veremos que con frecuencia una recomendación se traduce en medidas tendientes a poner en práctica una resolución particular.

Con respecto a la terminología, podemos decir que ésta es más diplomática que jurídica conduciéndonos así a una confusión sobre el significado que debemos dar a la palabra recomendación. De esta forma la Asamblea utiliza como sinónimo de "Recomendación" las expresiones y las palabras siguientes: "Ruega", "invita", "Subraya un deseo", "llama", "autoriza", "sugiere", etc. (33)

La razón por la que hemos considerado necesario en este estudio dedicado a los actos jurídicos unilaterales de la O.N.U. hablar de las recomendaciones de la Asamblea General, es porque pensamos que en un buen número de estas tiene un valor jurídico y una fuerza obligatoria innegable y aunque en número muy reducido, algunas de ellas revisten un carácter unilateral. Es en este sentido que la organización manifiesta una voluntad como tal, es decir una voluntad propia.

A efecto de simplificar, se puede decir que las recomendaciones de la Asamblea General, son dirigidas a dos clases de destinatarios:

- 1.- A los órganos de la Organización misma.
- 2.- A los Estados Miembros.

(33) Cfr. Repertorio de la Práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas.

Es conveniente recordar, sin embargo, que las tres cuartas partes de las recomendaciones formuladas por la Asamblea General son de orden interno, se puede decir, que es sobre las comisiones y órganos secundarios instituidos por ella misma que se toman la casi totalidad de sus resoluciones.

Es sobre estas recomendaciones de orden interno que se manifiesta una gran parte de la actividad internacional de la organización.

En realidad, bajo la forma de una recomendación, la Asamblea General emite toda una serie de actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales que revisten a menudo la forma de decisiones unilaterales.

Es verdad, que la recomendación a nivel interno ha llamado poco la atención; esto se debe a que ellas en tanto que actos jurídicos no forman parte de los actos jurídicos internacionales y considerarlos como tales sería introducir un falso problema.

En efecto, un acto jurídico internacional tiene por destinatario un sujeto distinto de aquél que lo ha emitido; de aquí que el problema del valor jurídico de las recomendaciones internas es un falso problema en la medida que las recomendaciones de la Asamblea General se dirigen a órganos

subordinados que no poseen personalidad jurídica internacional distinta de la O.N.U. En tanto que la Asamblea General, dirige una recomendación a un órgano de la Organización que le es subordinado es ella misma quien se dirige una recomendación. Es por Esto que estimamos que el estudio de las recomendaciones de orden interno, al igual que los actos jurídicos, debe hacerse en el marco del Derecho interno de la O.N.U.

Es necesario subrayar también que la aplicación de las recomendaciones de orden interno no presentan ninguna dificultad.

En efecto, los órganos subsidiarios a los cuales la Asamblea General dirige recomendaciones, se encuentran en una relación de dependencia. Estas recomendaciones constituyen para ello el medio para ejercer la autoridad de la cual está investida, en consecuencia, su fuerza obligatoria se encuentra implicada en esta superioridad sin la cual estaría desprovista de significación; es así que por lo que concierne a la coordinación de las actividades de la Organización, La Asamblea General tiene bajo su dependencia al Consejo Económico y Social el cual, debe ejecutar todas las recomendaciones relativas al desarrollo y la cooperación

internacionales en materia económica, social y cultural; a las grandes comisiones encargadas de aplicar lo relativo a cuestiones de seguridad, a cuestiones de tutela a territorios no autónomos, a cuestiones jurídicas y finalmente, el comité consultivo para asuntos administrativos y presupuestales. (34)

Con respecto a la segunda categoría de las recomendaciones, es decir las que la Asamblea dirige a los Estados Miembros, estamos obligados a demostrar que su fuerza obligatoria es en múltiples ocasiones más débil.

Sin duda el párrafo 59 del Artículo 29 de la Carta, demanda a todos los Estados Miembros prestar plena asistencia en toda acción tomada por la Organización, invitándolos con ello a cumplir algunas obligaciones sociales con respecto a toda actividad tomada por ella; pero desde el punto de vista del Derecho estricto, el Estado Miembro no está obligado a someterse a una recomendación emanada de la Asamblea General. Esto se debe indudablemente al carácter ambiguo de la Organización, que es una institución comunitaria erigida sobre un conjunto de Estados Soberanos, dejando a cada uno de ellos el Derecho de apreciar y de decir lo que la ley social exige

(34) Cfr. Repertorio de Prácticas seguida por los Organos de las Naciones Unidas. Vol. III pp. 139-148. 1956

ante cada problema práctico que la Organización haya o no pronunciado, del mismo modo que los invita a sujetarse a una recomendación de ésta última.

Entonces, ¿por qué incluir las recomendaciones dirigidas por la Asamblea General a los Estados Miembros en un estudio consagrado a los actos jurídicos unilaterales de la Organización, si estas no tienen fuerza obligatoria?

No podríamos dar una respuesta a esta pregunta si no se hubiera operado un cambio en las relaciones existentes entre los dos órganos principales en el seno de las Naciones Unidas. En efecto, se sabe bien que poco a poco y por procedimientos cada vez más característicos, la Asamblea General ha venido a sustituir al Consejo de Seguridad único órgano responsable o responsable principal, en cuanto a tomar una acción para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; es así que en el asunto del Medio Oriente no es el Consejo de Seguridad sino la Asamblea General quien ha tomado la decisión de emprender una acción armada contraviniendo lo dispuesto por los Artículos 39 a 43 de la Carta.

En el asunto del Congo-ex Belga, fué el Consejo de Seguridad quien ordenó una acción militar, pero es de la

Asamblea General de donde ha salido, al través de las recomendaciones dirigidas a los Estados Miembros observaremos lo siguiente:

En primer lugar, en virtud de que la Asamblea General, por una de sus resoluciones recomienda a sus miembros que de seguir una conducta determinada, de aceptar las medidas que ella juzga indispensables para salvaguardar de los intereses que le han sido confiados; los Estado Miembros por el Derecho de apreciación individual que poseen, son libres, el principio, de ajustarse a una recomendación de esta naturaleza, cosa que en la práctica ha sido ampliamente aceptado.

Sin embargo, es igualmente curioso observar que en la mayor parte de los casos, los estados, negándose a aplicar una recomendación han evitado generalmente sostener que ellas no tienen ninguna fuerza obligatoria; han tomado el camino de decir en cuanto al valor jurídico de la recomendación dirigida, que es anticonstitucional o bien que la Asamblea General había sobrepasado los límites de su competencia al grado de podersele culpar de exceso de poder.

Otra actividad más, es la que consiste no en negar que la recomendación tiene fuerza obligatoria, pero que al

nivel que la tiene es tan débil que los Estados no estarían obligados a aceptarla. (35)

La necesidad de los estados de justificar sus negativas frente a una recomendación es de antemano política ya que tiene como finalidad preservar la integridad de su posición frente a la opinión mundial probando que su acción está conforme a Derecho, evitando en esa forma una presunción de ilegalidad.

Sin embargo la Asamblea General y de aquí nuestra segunda demostración, por un procedimiento que le es habitual desde hace algunos años, no se conforma con emitir las recomendaciones sino que al mismo tiempo toma todas las medidas y decide lo necesario para ponerlas en práctica; es a este nivel, que se dice que la recomendación se impone a los Estados Miembros. En apoyo de esto, veremos más adelante, que la Corte Internacional de Justicia ha reconocido como obligatorios para todos los miembros, los gastos contraídos por el Secretario General y recomendados por la Asamblea General en aplicación de las resoluciones votadas con anterioridad.

(35) Rudolf L. Bindschedler, "La Delimitación des Competences Des Nations Unies, R.C.A.D.I. 1963, Vol. 108, pp. 312 a 418.

Afirmando que es a este nivel de su aplicación, que una recomendación adquiere algunas ocasiones fuerza obligatoria, adoptamos el criterio del Sr. Gerarld Fitzmaurice cuando en su opinión individual en el criterio consultivo sobre "Algunos Gastos de las Naciones Unidas" dice:

" Ciertamente, parece extraño a primera vista, que un Estado Miembro que de todas formas no está obligado a ejecutar las recomendaciones y que ha manifestado su desaprobación de que, determinada recomendación se ejecute, esté algunas veces jurídicamente obligado a contribuir a los gastos de la ejecución.

Si existe de alguna parte una posición general dentro del marco de la Carta, según la cual ciertas recomendaciones no tienen un carácter formalmente obligatorio y mucho menos lo es para los miembros que han votado en contra, existe igualmente de otra parte una disposición especial, (párrafo II Artículo 17) que obliga a los Estados Miembros a contribuir a los gastos de ejecución de las recomendaciones, por tanto esos gastos forman una partida del presupuesto de erogaciones de la Organización. (36)

(36) C.I.J. Recueil 1962 p. 211 y 212.

Es necesario pues, esperar que a ese nivel, es decir al de la aplicación de las recomendaciones, la actividad de la Organización sea de lo más controvertida.

El problema de la fuerza obligatoria, al nivel de su aplicación nació el hecho de que la Carta atribuye a la Asamblea general a la vez un poder de emitir recomendaciones para la solución pacífica de conflictos (La Asamblea General puede recomendar las medidas apropiadas para asegurar el arreglo pacífico de cualquier situación, cualquiera que sea su origen y que parezca que su naturaleza viene a perjudicar el bien general o a comprometer las relaciones amistosas entre las naciones Artículo 14 de la Carta), y al mismo tiempo un poder de decisión en materia de medios financieros, es así que el párrafo 11 del Artículo 17, dispone que "Los gastos de la Organización son cubiertos por los miembros según la distribución fijada por la Asamblea General".

Se podría también abordar el problema de la fuerza obligatoria indirecta de las recomendaciones que la Asamblea General dirige a los Estados Miembros. En efecto, si se admite que la recomendación es un título jurídico que autoriza a los Estados que así lo deseen a someterse a actuar conforme al contenido de la recomendación, en esas condiciones, ésta

constituye una obligación para los estados que no la ejecuten de reconocer como lícita la actitud de los Estados que si la acepten. Se podría imaginar una situación en la cual la Asamblea General recomendara a los Estados Miembros romper sus relaciones con el Estado X. El Estado Z si se plegara voluntariamente a la recomendación podría válidamente rehusarse a ejecutar los tratados comerciales que lo comprometieron con el Estado X, y éste tiene la obligación de admitir que esta violación no lo es tal.

La Organización de las Naciones Unidas no ha cesado de evolucionar y afirmarse frente a sus miembros. Esto lo ha llevado a dotarse de una gama de órganos subsidiarios, de comisiones especiales y de aparatos administrativos, así como militares, que están bajo la autoridad directa o de la Asamblea General o del Secretario General; es por su intermediación que la Asamblea General realiza la ejecución de una gran parte de las resoluciones y de las recomendaciones adoptadas por ella; es pues normal que sea en su contra que se manifiesta reticencia de parte de los Estados Miembros pues esta actividad se les escapa cada vez más.

Un ejemplo patente de esta actividad de la Asamblea General es el relativo al caso de el Congo; en efecto, en este

asunto el problema planteado no lo fué en cuanto a la validez de las resoluciones enfocadas a la iniciación de una acción militar, pues ésta si estaba ordenada por el Consejo de Seguridad y no por la Asamblea General; sino en el sentido de que a quien concernía la continuación de estas circunstancias nuevas y complejas.

La presencia de la O.N.U., en el Congo se prolongó y las recomendaciones de orden financiero emanadas de la Asamblea General se sucedieron por largo tiempo, levantando las objeciones concernientes, de un buen número de estados; fue así que se realizaron importantes debates quincenales, de grupo de trabajo, encargados del examen de los procedimientos administrativos y presupuestarios (junio-noviembre 1961), un número importante de los delegados declaró que:

"Cuando el Consejo de Seguridad de la Asamblea General recomienda ejecutar por medio de la fuerza armada de las Naciones Unidas una operación para mantener la paz, los gastos que entrañe esta operación no pueden ser considerados como "erogaciones de la Organización" en el sentido del Artículo 17 de la Carta; y la participación financiera de los Estados Miembros en los gastos de la operación no es obligatoria".

Sin embargo, la Corte Internacional de Justicia pronunció una opinión contraria, admitiendo que los gastos en que incurrió la organización en el Congo y del Medio Oriente contraídos en gran parte bajo la forma de recomendaciones, dirigidas al Secretario General eran gastos de la Organización y que por consecuencia, los Estados miembros estaban obligados a someterse a las discusiones y a las recomendaciones que la Asamblea General había tomado para el establecimiento de la paz y la seguridad en esta región. (37)

El conceder valor jurídico obligatorio a las recomendaciones emanadas de la Asamblea General y dirigidas a los Estados Miembros traería toda una serie de problemas, a primera vista insolubles, relativos a la manera en que la soberanía de los Estados debería ser compatible con esas nuevas prerrogativas de la Organización. No solamente la Carta nada dice en cuanto al valor de las recomendaciones sino que igualmente la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva del 20 de julio de 1962, simplemente contesta empíricamente a las preguntas que le formularon sin preocuparse por dar una respuesta más abstracta que pudiera aplicarse a todas las recomendaciones.

(37) Cfr. C.I.J. Recueil 1962, p. 151.

Sería necesario pues, que la Organización se pronuncie sobre la cuestión de saber si las resoluciones que se aprueben de simples recomendaciones de la Asamblea General producen o no efectos obligatorios que se deberían de tomar en consideración por los Estados que no los han aceptado. ¿Cuál sería la diferencia entre una resolución del Consejo de Seguridad o del Consejo del propio estado?

¿Sería la recomendación obligatoria para todos en virtud de la aprobación de la mayoría?. Es esta la única cuestión a definir.

¿Que podemos concluir de esta breve exposición sobre las recomendaciones emitidas por la O.N.U., y más especialmente por la Asamblea General?.

En primer lugar, para un número extremadamente limitado, es que ciertas recomendaciones de la Asamblea General se transforman al nivel de su aplicación en verdaderos actos jurídicos, puesto que son la manifestación de una voluntad propia de la Organización pudiendo ser considerados tales actos como unilaterales.

Por otra parte queremos asentar que no podemos hacer en un estudio elemental del Derecho de la organización internacional un análisis profundo de la naturaleza jurídica

de las recomendaciones, sino lo que hasta aquí se ha hecho a fin de no dejar incompleta nuestra exposición, es un análisis que permita comprender el lugar y el cometido de las organizaciones internacionales en las relaciones con los estados. (38)

(38) Castañeda Jorge, Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas, México, 1967.

I.- Artículo 11 de la Carta de las Naciones Unidas y
los Alcances de la Asamblea General.

En el curso de la sesión plenaria número 302 de la Asamblea General, celebrada el 3 de noviembre de 1950, hubo importantes debates de orden constitucional relativos a la extensión de las competencias y los poderes de la Asamblea General tocante a las cuestiones que conllevan una acción.

(39)

Tres Tesis diferentes aquí se expusieron:

Primeramente, un cierto número de representantes expusieron que, si conforme al sentido de la Carta, es necesario entender por "acción" la discusión de una cuestión por la Asamblea General, tanto como el Derecho, para sí mismo, de formular una recomendación, el concepto de acción conforme al sentido del Artículo 11 de la Carta significa la acción coercitivamente necesaria para el mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales que constituyen la función expresa del consejo de seguridad.

Según esta opinión cuando las medidas tomadas desembocan en una acción en el sentido coercitivo, más concretamente, por el empleo de las fuerzas armadas, la

(39) Cfr. A.G. (v), Plen Vol. 1 302 y ss. párrafos 73.

Asamblea General no puede hacer nada puesto que la Carta no le da el Derecho de obrar libremente y debe entonces conformarse con enviar el asunto al Consejo de Seguridad, único órgano competente y capaz de interponer una acción, conforme al Artículo 24 de la Carta.

Una segunda opinión expresa que, si la Asamblea General tuviera todos los poderes concernientes al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se podría interpretar esta disposición en el sentido de que la Asamblea por estar investida de todos los poderes que poseía el Consejo de Seguridad, en el caso de que este último no estuviera en situación de actuar, ella lo haría aunque dichos poderes no estuvieran expresamente enunciados en la Carta. Sin embargo, algunas dificultades surgen a propósito de la última frase del párrafo 2º del Artículo 11 que se presta a dos diferentes interpretaciones.

Si esta frase tuviera por objeto, garantizar que antes de ejercer los poderes que ella tenía, la Asamblea General debía enviar la cuestión al Consejo de Seguridad para que esta emprendiera una acción, entonces la frase en cuestión no podría impedir a la Asamblea General el ejercer los mencionados poderes si el consejo no estaba en situación de

actuar de una manera rápida y eficaz. Sin embargo es posible que la frase en cuestión tenga por objeto garantizar que la Asamblea General, si estimara que se imponía una acción, reenviaría la cuestión al Consejo de Seguridad, puesto que este último era el único órgano con el poder necesario para emprender cualquier acción.

Una tercera interpretación del Artículo 11 ha sido expuesta por cierto número de delegados que han sostenido que en el supuesto de que sobreviniera una discusión de carácter internacional o una ruptura de la paz, era conveniente emprender "una acción, en el más amplio sentido de la palabra". De esa manera conforme a lo expresado en la última frase del párrafo 2º del Artículo 11, tal cuestión debería ser sometida por la Asamblea General del Consejo de Seguridad para que examinara a fin de ejercer los poderes que este tenía en atención a lo dispuesto en los capítulos V, VI, y VII de la Carta. Pero si el Consejo no hacía uso de sus poderes, la Asamblea General podría a justo título, tener competencia por lo que se refiere a esta cuestión, tanto más que el Artículo 11 no le impedía en nada ejercer los poderes que el Artículo 10 le confería. Según esta opinión, siempre, una recomendación de la Asamblea General, no existiendo la fuerza de una

decisión tomada por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta, ella debería tomar las decisiones que impondrían automáticamente a los miembros de la Organización la obligación de ampliar ciertas medidas.

Si revisamos algunas resoluciones de la Asamblea General, nos podemos dar cuenta que es ésta última interpretación del Artículo 11 de la Carta la que ha terminado por imponerse, conduciendo así a romper el equilibrio existente entre el Consejo de Seguridad a la Asamblea General en provecho de esta última. (40)

En efecto, sabemos que según los signatarios de la Carta, el Consejo de Seguridad estaba destinado a ser órgano principal de la organización resultando su importancia de los términos del Artículo 24, "La responsabilidad principal del mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacional". Es así que en caso de amenaza contra la Paz, de ruptura de la Paz o de un acto de agresión el Consejo puede decidir todas las medidas que se han de tomar, empleando o no a las fuerzas armadas, posee un verdadero poder de decisión.

(40) Cfr. A.G. Res. 377 (v); "Unión, Pro Paz"; 997 (Es-1) 998-999 (Es-1) y 1000-1001 (Es-1) Relativas a la acción de las Naciones Unidas en el Medio Oriente, las resoluciones 1474 (Es-IV) y 1599 (XV) Relativas a las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo.

La acción internacional que se le obligara a tomar, sería emprendida solamente por él y tendría a su disposición las fuerzas armadas que los Estados miembros le proporcionarían conforme a los acuerdos especiales (Art. 43) y es por ese motivo que la Carta prevé que el sería asistido por un comité de estado mayor.

A este respecto debemos decir que, las disposiciones del Artículo 24 no han sido confirmadas por la práctica pues la Asamblea General ha venido a substituir desde 1947 por la creación de una comisión interna o "Pequeña asamblea" cuya existencia ha sido fuertemente controvertida, pues las atribuciones previstas para ella pertenecen en realidad, no a la Asamblea General, pues sino al Consejo de Seguridad. En efecto, se objeta que en los términos del Artículo 11 de la Carta, cuando se requiere tomar las medidas necesarias para regular una situación el problema deba ser reenviado al Consejo, y por otra parte, sería contrario a las disposiciones de la Carta utilizar esta comisión interina en lugar del Consejo de Seguridad. (41)

(41) Cfr. A.G. (11) Plen., Vol., 11, 119 y ss p. 349-38, la Com., sesiones 66 y 67 pp., 39-371

La mencionada sustitución se ve ampliada por la resolución 337 (v) en la cual se preve que la Asamblea General era competente y podía reunirse en sesión extraordinaria en los casos donde el Consejo de Seguridad fuera neutralizado en virtud del Derecho de veto; la Asamblea de esta forma recibía competencia para recomendar medidas colectivas, comprendiendo el empleo de la fuerza armada. Sobre el particular, frecuentemente fue invocada esta resolución, en especial en el problema de Suez y el Congo.

En lo que concierne al primer caso, la Asamblea General por su resolución 998 (Es-1) del 4 de noviembre de 1956, demandaba al Secretario General, le sometiera "Un plan en vista de constituir una fuerza internacional de urgencia de las Naciones Unidas encargada de vigilar y asegurar el cese de hostilidades. Este plan fué presentado el mismo día por el Secretario General indicando que: " si la Asamblea General tomara inmediatamente una decisión en cuando a la creación de un cuerpo expedicionario de las Naciones Unidas", el trataría de determinar cuales eran los países que podrían nutrir sin retardo las tropas necesarias y cuales eran los que posiblemente un poco más tarde podrían proceder a un reclutamiento". (A/3289)

Después de la presentación de este plan la Asamblea General, tomando casi textualmente las principales proposiciones del Secretario General, crea, por su resolución 1000 (Es-1) del 5 de noviembre de 1956, "un cuerpo expedicionario de las Naciones Unidas por una fuerza Internacional de urgencia encargada de vigilar y asegurar el cese de las hostilidades.

Por lo que concierne a las operaciones emprendidas por las Naciones Unidas, o más particularmente por la Asamblea General en el Congo, se presentaron en otra forma. En este caso, las operaciones han sido autorizadas originalmente por el Consejo de Seguridad al través de su resolución del 14 de julio de 1960 que demandaba al Secretario General "tomar medidas necesarias para nutrir a ese gobierno de la asistencia militar que necesitara". Sin embargo es la Asamblea General quien por sus resoluciones.- Empeñó el financiamiento de las operaciones. Es así que la resolución 1583 (XV) del 20 de diciembre de 1960 se refiere al informe del Secretario General sobre los gastos previstos a título de las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo, durante el periodo comprendido del 14 de julio al 31 de diciembre de 1960, por la resolución 590 (XV), la Asamblea autorizaba al Secretario General a

comprometer los gastos en 1961 a título de las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo hasta un total de 24 millones de dólares para el periodo comprendido del 12 , de enero al 31 de marzo de 1961".

Las resoluciones otorgando el visto bueno al financiamiento de esas fuerzas armadas, pronto tomaron un movimiento más acelerado y con un número de abstenciones cada vez más grandes.

La existencia de una fuerza armada de las Naciones Unidas y la intervención militar de la Organización en el Medio Oriente y el Congo, dio nacimiento a una serie de problemas de orden constitucional que no ha cesado de provocar múltiples controversias jurídicas.

¿En qué categoría se puede clasificar la existencia de esta fuerza militar y las operaciones llevadas al cabo por las Naciones Unidas en esos territorios?, ¿Debemos afirmar que esas fuerzas armadas y esas operaciones militares han sido emprendidas, por un grupo determinado de estados?, o bien, ¿Se trata de fuerzas armadas y operaciones militares activadas por cuenta de la Organización y con una personalidad jurídica distinta de la de los estados miembros?.

Sin duda, sería un poco aventurado decir que se trata de una actividad unilateral emprendida por la Organización en virtud de los poderes que ella pretendía haber recibido de la Carta. Es indiscutible también que la palabra "unilateral" suena un poco fuerte, sobre todo para calificar la actividad de una organización internacional, aún cuando no es posible olvidar que esas actividades han sido emprendidas por la Asamblea General, sustituyendo al Consejo de Seguridad y que, además de eso ha procedido a la creación de una fuerza armada que escapa al control de los Estados Miembros.

Es verdad que también pueda entenderse como una actividad con carácter multinacional, pues de hecho, esta fuerza armada se constituye de contingentes pertenecientes a algunos estados miembros, pero también debemos recordar que el carácter multinacional de esas actividades lleva, por otra parte, el carácter unilateral de los actos de la organización, pues si esta actividad es un hecho que puede ser común a varios estados, ellos no dependen más que de la ejecución material de un acto jurídico propio de la Organización Internacional como tal. En tal virtud debemos tener presente que el carácter multilateral o unilateral de un acto, no depende únicamente del número de sujetos de derechos

que participan en su emisión o su ejecución, sino ante todo, del número de sujetos de Derecho a los que el acto es imputado por el Derecho internacional.

Con base a ese mismo orden de ideas podemos decir que la estructura interna de la opinión consultiva sobre los Gastos de las Naciones Unidas (42) el carácter unilateral es evidente puesto que los gastos incurridos, han sido reconocidos como de la Organización, lógicamente los actos que le han precedido deben ser imputados a la Organización de las Naciones Unidas como tal.

La cuestión de saber a quién debe ser imputado un acto de esta naturaleza, comprueba ser de una importancia capital, sobre todo cuando un estado quiere acusar la responsabilidad internacional de la Organización, o de los actos ilícitos cometidos por sus agentes o por algunos de sus órganos.

La corte internacional de justicia, reconociendo en su opinión consultiva del 11 de abril de 1949, que la Organización tenía calidad jurídica para presentar reclamaciones internacionales, admite implícitamente la posibilidad para los Estados, de prevalerse de sus derechos

(42) CF. C.I.J. Recueil 1962 p. 151.

cuando ellos sean puestos en discusión por una actividad cualquiera, que emanara de la O.N.U., (43). Sobre este particular Paul de Visscher escribe que:

"Los derechos y los Deberes de una persona jurídica son, en efecto, indisociables y no se concebiría que, en un orden jurídico que según los mismos términos de la Carta, es finalizado por la idea de justicia, una persona pueda mantener en causa de responsabilidad de los otros sujetos de Derecho sin incurrir en la responsabilidad jurídica de sus propios actos". (44)

Si consideramos que, según la Convención sobre los privilegios e Inmidades de las Naciones Unidas toda persona en actividad por cuenta de la Organización y empleada por ella, aún a título temporal, bajo las órdenes del Secretario General debe ser comprendida en la categoría de Agente de la Organización, es lógico, suponer que toda fuerza armada dependiente del Secretario General, debe ser asimilada a esta categoría.

(43) Cf. C:I.J. Recueil 1949, p. 174.

(44) Paul de Visscher, observations sur de Fondement et lamise en deouvre du principe de la responsabilité de L'Organizations des Natios Unies" Revue de droit international et de Droit compare, Bruxelles, 1963, p. 167.

En consecuencia, resulta que toda actividad que emana de esa fuerza armada debe ser imputada a la Organización y que ella no sabría excusarse de sus responsabilidades bajo el pretexto de que esas fuerzas guardan sobre el territorio una cierta autonomía nacional.

A este respecto Paul de Visscher nos dice del mismo Artículo que: "Nada sería más peligroso, en razón de la autoridad de la Organización, que verter sobre los Estados Miembros o sobre los Estados que ponen a su disposición contingentes armados, la responsabilidad exclusiva de los daños acusados al poner en marcha medidas de seguridad.

...Evidentemente si la Organización no defiende el principio de su unidad institucional al poner en marcha medidas de seguridad colectiva y si ella trata de eludir la responsabilidad jurídica que de ella deriva, los estados llamados a participar en esas medidas no dejarían de aprovechar argumentos a su favor para impugnar la autoridad del Secretario General de sus representantes sobre el territorio y para substituir una acción multinacional, en lo que según la carta no puede ser más que una acción comunitaria...

En consecuencia, resulta que toda actividad que emana de esa fuerza armada debe ser imputada a la Organización y que ella no sabría excusarse de sus responsabilidades bajo el pretexto de que esas fuerzas guardan sobre el territorio una cierta autonomía nacional.

A este respecto Paul de Visscher nos dice del mismo Artículo que: "Nada sería más peligroso, en razón de la autoridad de la Organización, que verter sobre los Estados Miembros o sobre los Estados que ponen a su disposición contingentes armados, la responsabilidad exclusiva de los daños acusados al poner en marcha medidas de seguridad.

...Evidentemente si la Organización no defiende el principio de su unidad institucional al poner en marcha medidas de seguridad colectiva y si ella trata de eludir la responsabilidad jurídica que de ella deriva, los estados llamados a participar en esas medidas no dejarían de aprovechar argumentos a su favor para impugnar la autoridad del Secretario General de sus representantes sobre el territorio y para substituir una acción multinacional, en lo que según la carta no puede ser más que una acción comunitaria...

La cuestión queda notablemente abierta a saber si la responsabilidad de la O.N.U., al poner en práctica las medidas de seguridad colectiva, es exclusiva de los estados, cuyos contingentes han tomado parte en tales medidas; en forma personal no lo creemos."

J.- Determinaciones de la Organización de las Naciones Unidas en materia de Gastos, con respecto a los Estados Miembros y su enfoque a determinados gastos de la misma.

(C.I.J., Opinión consultiva del 20 de julio de 1962)

La creación de una fuerza armada de las Naciones Unidas, las actividades de la misma desde los acontecimientos de Medio Oriente y el Congo y las medidas tomadas por la Asamblea General para financiar la creación de estas fuerzas y las operaciones emprendidas por ella han dado lugar a toda una serie de polémicas de parte de los Estados Miembros, tanto en lo que concierne a los poderes de la Organización para dotarse de una fuerza armada para emprender "acciones correctivas" de esa naturaleza, como para señalar las obligaciones de la Asamblea General relativas al reparto de los gastos que conllevan estas actividades.

El problema que nos ocupa, no es solo de orden presupuestario y contable; es ante todo de orden constitucional y de trato con las relaciones de los Estados Miembros de una organización que, por sus actos, no cesa de afirmarse como una entidad jurídica distinta de la de los Estado que la componen.

La actividad de la O.N.U. ., en el Medio Oriente y en el Congo Belga toda una serie de problemas de los cuales podemos decir que los principales son los siguientes:

19 ¿ Tiene la organización de las Naciones Unidas el poder para dotarse de una fuerza armada, puesta bajo la autoridad del Secretario General y de crear por ello una fuerza de la organización, según se desprende del Artículo 43 de la Carta en el cual se expresa que "todos los miembros de las Naciones Unidas... se comprometen a poner a la disposición del Consejo de Seguridad bajo su invitación y conforme a un acuerdo especial, o a acuerdos especiales, las fuerzas armadas, la asistencia y las facilidades?

20 ¿ Tiene la Asamblea General el poder, en virtud del Artículo 11 u otro de la Carta, de emprender una acción, en el sentido de acción armada y de acción coercitiva, según lo dice el artículo 24 de la Carta, que confiere al Consejo de Seguridad ese poder de una manera explícita ?

30 ¿ Cuales son los poderes de la Asamblea General que detenta en virtud del Artículo 17 de la Carta en materia presupuestaria ?, ¿ Es solo competente para fijar y repartir los gastos normales, es decir, los que son de rigor en una organización cualquiera y que no se podrían dispensar bajo

pena de ver desaparecer a esa Organización, o bien, es ella competente para obligar a los miembros a pagar toda una serie de gastos extraordinarios efectuados por ella en substitución del Consejo de Seguridad y no admitidos por un número considerable de Estados Miembros?.

49 Otro problema importante es el de la Validez de los actos de la Organización de las Naciones Unidas. En otras palabras, debemos preguntar cuál es el valor jurídico de las resoluciones de la Asamblea General por el cual la fuerza de urgencia ha sido creada y las operaciones en el Congo han sido decididas y financiadas.

50 En resumen, debemos saber cual es la naturaleza de esas acciones emprendidas por la Organización de las Naciones Unidas, o más concretamente, por la Asamblea General, ¿Se trata de un acto colectivo emprendido por un grupo de estados que maniobran bajo la cubierta de la Organización?, o nos encontramos en presencia de un acto unilateral que emana de la Organización como tal e imputable a ella misma?

Este último punto es de un importancia capital, sobre todo cuando un Estado pretende poner a prueba la responsabilidad internacional de la Organización por actos ilícitos cometidos por sus agentes o por sus órganos.

A efecto de ver un poco más claro y exponer mejor los problemas mencionados, procederemos a su estudio en la siguiente forma:

Historia de las resoluciones y de las actividades de la Asamblea General en el Medio Oriente y el Congo.

Resolución tendiente a demandar una opinión consultiva a la Corte, sobre los gastos de las Naciones Unidas en el Congo y en el Medio Oriente y la enmienda propuesta por la delegación francesa.

La opinión consultiva de la Corte relativa a ciertos gastos de las Naciones Unidas.

1.- Extensión de los poderes de la Asamblea General para emprender una acción.

2.- Extensión de los poderes de la Asamblea General en materia presupuestaria.

3.- Obligaciones de los Estados Miembros.

Naturaleza Jurídica de las Actividades de las Naciones Unidas en el Congo y en el Medio Oriente.

HISTORIA DE LAS RESOLUCIONES Y DE LAS ACTIVIDADES DE
LA ASAMBLEA GENERAL EN EL MEDIO ORIENTE Y EL CONGO.

Es a partir de 1956, que la Asamblea General comenzó a adoptar las resoluciones tendientes a la creación y al financiamiento de una fuerza armada para el Medio Oriente.
(45)

La primera de esas resoluciones, a saber la Resolución 997 (Es-I) del 2 de noviembre de 1956, mencionaba la violación por Israel de la Convención de Armisticio General concluido entre ese país y Egipto el 24 de febrero de 1949 y estipulaba un cese al fuego inmediato, por la resolución 998 (ES-I) del 4 de noviembre del mismo año, la Asamblea General demanda "de toda urgencia al Secretario General le someta un plan en vista de construir una fuerza internacional de urgencia de las Naciones Unidas, encargada de vigilar y asegurar el cese de las hostilidades".

(45) Cfr. Documentos oficiales de las N.U., primera Sesión extraordinaria de urgencia: Sesiones plenarias 561, 567 y 572.

Por su resolución 1000 (ES-I) del 5 de noviembre la Asamblea General toma nota con satisfacción del primer informe del Secretario General, donde ha creado una fuerza expedicionaria de las Naciones Unidas por una fuerza internacional de urgencia encargada de vigilar y asegurar el cese de las hostilidades. dos días después, por la resolución 1001 (Es-I) ella aprobaba los principios directores de la organización y del comando de esta fuerza.

Por lo que respecta al financiamiento de esta fuerza de urgencia, la Asamblea General, por la Resolución (ES-I) admitía provisionalmente que toda nación que facilitara una unidad debería asumir todos los gastos de materia y de personal mientras que todos los otros gastos serían cubiertos con la ayuda de recursos distintos a los del presupuesto ordinario. Pero después de la décima primera sesión, La Asamblea General, enseguida de un informe del Secretario General relativo a las disposiciones administrativas y financieras, habiendo reducido la fuerza de urgencia, autoriza al Secretario General, por la resolución 1122 (XI), a crear una cuenta especial para el financiamiento de esta fuerza que, bien que no formara parte del presupuesto ordinario de la organización debería ser regido por las disposiciones del

Artículo 17 de la Carta; en otras palabras quería decir que esa cuenta debía ser soportada por todos los Estados Miembros, según la repartición decidida por la Asamblea General.

Según la opinión del Secretario General, sería equitativo repartir los gastos relativos a la fuerza de urgencia entre todos los Estados Miembros, conforme al baremo que sería adoptado por las contribuciones al presupuesto ordinario de la organización para el año de 1957. A este respecto, algunas delegaciones señalaron que la constitución de fuerzas armadas era exclusivamente de la competencia de Consejo de Seguridad, en consecuencia, ellos no se estimaban ligados por las decisiones de la Asamblea General a propósito de las disposiciones administrativas y financieras con respecto a esta fuerza.

Es preciso señalar que las resoluciones para el financiamiento de la fuerza de Urgencia, tomaban casi textualmente las proposiciones presentadas por el Secretario General y que la Asamblea había emitido un buen número de resoluciones tendientes a financiar esas operaciones. (46)

(46) Cfr. Asamblea General, XI Período 632 Ses. Plen. REs. 1089 (XI); 662 Ses. Plen. REs. 1090 (XI) XII Período, Res. 1151; 729 Ses. Plen. Res. 1204; XIII Período; 790 Ses. Plen. Res. 1337; 846 Ses. Plen. Res. 1441; y XV Período 960 Ses. Plen. Res. 1575.

Por lo que concierne a las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo, bien que haya sido el Consejo de Seguridad quien por su resolución del 14 de julio de 1960 haya decidido autorizar al Secretario General a tomar, en consulta con el Gobierno de la República de el Congo, "Las medidas necesarias para nutrir a ese Gobierno de la asistencia militar que él tuviera necesidad", La Asamblea General no dejó, por su parte, de tomar ciertas resoluciones por las cuales ella pedía al Secretario General que tomara medidas eficaces en vista de una acción militar en el Congo; es así que en la resolución 1600 (XV) párrafo 3, la Asamblea General "estima indispensable que las medidas necesarias y eficaces sean inmediatamente tomadas por el Secretario General para impedir los envíos de armas, de material y de fornituras militares a El Congo".

También tomó a su cargo el financiamiento de esas operaciones; es así que en la sesión plenaria número 973 de su XV periodo, por la resolución 1595, ella autoriza al Secretario General " a continuar hasta el 21 de abril de 1961 a comprometer los gastos a título de operaciones de las Naciones Unidas en el Congo, hasta un total de 8 millones de dólares por mes". Y en su sesión plenaria del mismo periodo,

ella adopta la resolución 1619, de la que expondremos aquí algunos extractos:

" Habida cuenta del hecho que la naturaleza de los gastos extraordinarios referentes a las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo, es esencialmente distinta de la de los Gastos de la Organización inscritos en e presupuesto ordinario, para poder cubrirlos, debe aplicarse un procedimiento diferente del que se utiliza en el caso del mencionado presupuesto".

Considerando que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tiene una responsabilidad especial con respecto al mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales y, en consecuencia, al financiamiento de las operaciones relativas a la Paz y la Seguridad:

3.- Se decide abrir un crédito de 100 millones de dólares para las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo durante el periodo del 19 de enero al 31 de octubre de 1961.

4.- Decide además que el importe de los 100 millones de dólares será repartido entre los Estados Miembros como gastos de la Organización, sobre la base del baremo de cuotas partitivas adoptado por el presupuesto ordinario.

Es sorprendente, leyendo esta resolución, ver cuales han sido los métodos empleados por la asamblea general para financiar esas operaciones; en efecto, sin el preámbulo de esta resolución, la Asamblea constata que la naturaleza de esos gastos extraordinarios es esencialmente diferente de los gastos de la Organización inscritos en el presupuesto ordinario; nos permite nuevamente decir que esos gastos deberán ser soportados por todos los Estados Miembros, quieran o no.

Otra observación que podríamos hacer a propósito de todas las resoluciones que se han sucedido, tendientes a la creación y al financiamiento de las fuerzas de las Naciones Unidas en el Congo y en el Medio-oriente es que aquellas han sido tomadas a espaldas del Artículo 43 de la Carta que expresa que "todos los miembros de las Naciones Unidas...se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, bajo su invitación y conforme a algún o algunos acuerdos especiales, las fuerzas armadas, la asistencia y las facilidades...". Esas fuerzas armadas serían las fuerzas armadas de los miembros de la Organización y no serían menos siendo de la Organización como tal. Esas resoluciones parecen ignorar también las disposiciones del Artículo 42 de la Carta,

el cual dispone que toda acción debe ser ejecutada "por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas" y nunca por fuerzas de las Naciones Unidas.

RESOLUCION TENDIENTE A SOLICITAR UNA OPINION CONSULTIVA A LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA SOBRE LOS GASTOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL CONGO Y EN EL MEDIO - ORIENTE, Y EN LA ENMIENDA PROPUESTA POR LA DELEGACION FRANCESA.

Según informes hasta el 12 de junio de 1962, 49 Estados Miembros no habían cubierto cantidad alguna por lo que concierne a las operaciones en el Congo en el año de 1960 y aún menos por las operaciones de 1961; además, 30 Estados, cuyas delegaciones se habían abstenido de votar sobre las resoluciones financieras, tampoco habían hasta esta fecha, efectuado sus pagos para hacer frente a los gastos de esas operaciones.

A efecto de remediar esto, es que la Asamblea General, por su resolución 1620, adoptada durante la sesión 995 del XV periodo, procede a la creación del grupo de los quince, encargado de examinar los problemas administrativos y presupuestarios, de estudiar los mejoramientos que convendría adoptar y las medidas a tomar para asegurar la estabilidad financiera de la Organización.

Como era de esperarse, numerosas discusiones tuvieron lugar en el seno de esta comisión de expertos con

relación a la naturaleza de los gastos y las obligaciones de los Estados Miembros, sin que pudiera llegarse a una solución de conjunto relativo al financiamiento de las operaciones que se habían tratado con respecto al mantenimiento de la paz emprendida por la Organización de las Naciones Unidas.

El párrafo 25 del informe de expertos del Grupo de los quince, así estaba concebido:

"La asamblea general deberá solicitar a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva concerniente a la divergencia de opiniones existente a propósito de la naturaleza jurídica de las obligaciones financieras derivadas de las operaciones relativas al mantenimiento de la Paz."

Durante los debates que tuvieron lugar en la sesión número 1086 del XVI periodo de sesiones de la Asamblea General, fué presentado un proyecto de resolución tendiente a solicitar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre el problema de saber si los gastos autorizados por las resoluciones de la Asamblea General relativas a las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo y el Medio Oriente constituían "los gastos de la Organización, según el sentido del párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta".

Esta solicitud de opinión precisaba el mismo proyecto, era motivada por la "necesidad que tenía la Asamblea General de una opinión jurídica autorizada en cuanto a las obligaciones de los Estados Miembros".

La Unión Soviética, entre otras delegaciones, se opuso a este proyecto, opinando que era inútil solicitar una opinión a la Corte sobre este problema, estimando que "conforme al Artículo 43 de la Carta, el Consejo de Seguridad concluía con los Miembros de la Organización los acuerdos relativos a su participación en el mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales. Esos acuerdos deben fijar las condiciones en las cuales los Estados Miembros ponen tropas y dan facilidades a la disposición de la organización para permitirle conducir las operaciones, así como las condiciones en las que los gastos acarreados serán cubiertos. Todas esas cuestiones deben ser reguladas conforme a las disposiciones del Artículo 43 de la Carta del Consejo de Seguridad". (47)

Por su parte, la Delegación Francesa propuso una enmienda a ese proyecto, que de haber sido adoptada hubiera modificado considerablemente la respuesta de la Corte. En efecto, esa enmienda tendía a que la Corte diera una opinión

(47) A.G. 1961, 169 Período, 1086 Sesión Plenaria, p. 1221.

en el sentido de establecer si los gastos relativos a las multicitadas operaciones había sido "decididos conforme a las disposiciones de la Carta".

El Delegado Francés estimaba que la cuestión, en la forma dirigida a la Corte, no le permitía a ésta pronunciarse con toda claridad sobre la fuente jurídica de las obligaciones financieras de los Estados Miembros, ni sobre los problemas constitucionales de las Naciones Unidas que son básicamente:

"Se requiere que la Asamblea comprenda claramente lo que existe detrás de la demanda de opinión que le fue propuesta.

En primer lugar, la Asamblea General no tiene el Derecho, por el simple voto de un presupuesto, de extender las competencias de la Organización; a ella sola, la competencia presupuestaria de la Asamblea General le confiere los poderes de un Gobierno Mundial.

En segundo lugar, para todo órgano de las Naciones Unidas el poder de dirigir a los Estados Miembros algunas recomendaciones no es suficiente para imponerles, bajo la forma que sea, esas obligaciones.

En tercer lugar, el poder jurídico de dirigir a los Estados Miembros algunas recomendaciones, no permite, por la

forma de una decisión que es dirigida al Secretario General, como en el caso de la resolución concerniente a la situación en la República de el Congo, crear obligaciones para los Estados". (48)

A continuación nos permitiremos citar algunos extractos de la Carta dirigida por el Gobierno Francés al Secretario de la Corte:

"Puesto que se trata de colocar el problema del financiamiento de ciertas operaciones sobre un plano jurídico, ese plano no puede ser otro distinto de la Carta. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas han suscrito, siendo miembros originarios o no, los compromisos de la Carta, pero nada más. La Carta es un tratado por medio del cual los Estados no han alineado su competencia más que en la estricta medida que ellos han consentido. Desde que comenzaron a funcionar las Naciones Unidas, no se han podido fijar reglas de costumbre o prácticas en contrario a la Carta, como si esas reglas de costumbre o esas prácticas no hubieran sido constantes y no hubieran servido para controversias.

(48) A.G., 1961, 16 Período, 1086 Sesión Plenaria, pp. 1221-1242.

Cualquiera otra interpretación del papel presupuestario de la Asamblea General, conduciría a instituir un poder legislativo mundial. La Corte Internacional de Justicia decidió, en su opinión del 11 de abril de 1949, p. 179 " que la Organización, no es ciertamente un estado, que sus derechos no eran los mismos que los de un Estado, menos aún que la Organización podía ser un Super Estado.

Ahora bien los verdaderos problemas no habían sido exactamente expresados en la demanda de la opinión, cuando esos problemas habían sido enumerados cuidadosamente en el informe del Grupo de los Quince, es de temerse que fueran tentados de deducir de las que estuvieron sometidas a la Corte, la existencia de un poder presupuestario discrecional e ilimitado de la Asamblea General".Y la Carta concluye en estos términos: "Toda otra concepción, conduciría a dar a las Naciones Unidas los poderes que los Estados no han dado a ninguna organización. Un abuso tal de la personalidad internacional de las Naciones Unidas conduciría a hacer de ellas el super - Estado del que hablaba la Corte en 1949".

(49)

(49) Lettre du Gouvernement de la République Française au Greffier de la Cour (15 fév. 1962), C.I.J. mémoires, Plaidoires et documents, 1962, pp. 131 a 135.

Finalmente y rechazando la enmienda francesa, la Asamblea General opta por la resolución según la cual el problema expuesto a la Corte, consistía en preguntar, no saber, si los gastos relativos a las operaciones en cuestión habían sido "decididos conforme a las disposiciones de la Carta", sino simplemente saber si ellas constituían, "los gastos de la Organización en el sentido del párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas".

Es indiscutible que la Asamblea General, adoptando esta resolución, ha querido limitar la respuesta de la Corte por los términos mismos del problema que le había sido expuesto.

En efecto, como si hubiera sido hecho a propósito, la Corte declaró, al principio de su opinión que, " el rechazo de la enmienda francesa no constituye una exhortación de la Corte para mantener a distancia el examen de la cuestión de saber, si ciertos gastos habían sido" decididos conforme a las disposiciones de la Carta", si la Corte creía oportuno de abordarlo. (50)

(50) C.I.J. Recueil, 1962. p. 157.

Nos vemos obligados a demostrar que, en realidad, la Corte no creyó oportuno abordar el aspecto constitucional del problema. A ese respecto, el juez Spiropoulos declara, en la página 181 de esta opinión que:

"El rechazo de la enmienda francesa por la Asamblea General nos parece que manifiesta que la conformidad, o no conformidad de las decisiones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad concernientes a las operaciones de la organización de las Naciones Unidas en el Congo y el Oriente Medio, no sean examinadas por la Corte.

En efecto, parece natural que la Asamblea General no haya querido que la Corte se pronuncie sobre la validez de las resoluciones que han sido aplicadas después de muchos años. En esas condiciones, nosotros estimamos de nuestro deber el abstenernos de pronunciarnos sobre la conformidad a la Carta de las resoluciones concernientes a las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo y en el Medio Oriente".

Opinión consultiva de la Corte relativa a ciertos gastos de las Naciones Unidas. (51)

(51) Cfr. "Certaines dépenses des Nations Unies (Artículo 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif du 20 juillet 1962: C.I.J. Recueil 1962, p. 151

Tres aspectos en esta opinión consultiva relativa a algunos gastos de las Naciones Unidas retendrán nuestra atención:

Primero, la cuestión de los poderes acordados para emprender una acción; el asunto de la extensión de poderes de la asamblea General en materia presupuestaria y por último el problema de las obligaciones de los Estados Miembros.

Los dos primeros están íntimamente ligados en la estructura interna de la opinión consultiva, a tal punto que sería muy difícil disociarlos sin romper el equilibrio y disminuir el alcance del análisis que la Corte hace del problema que le ha sido expuesto. Hemos decidido abordarlos en forma separada a fin de cuidar el método y ayudarnos en la presentación.

1.- Extensión de los poderes acordados a la Asamblea General para emprender una acción.

Siempre atenta al texto del Artículo 17 de la Carta y el lugar del mismo en la estructura general y la economía de ella misma, la corte busca saber si el Consejo de Seguridad es el único órgano autorizado para tomar una decisión prescribiendo una acción, por ese hecho, la corte concentra su

atención sobre los argumentos que le han sido presentados y que tienden a rehusar esta calidad a la Asamblea General.

El primer argumento, el que se basa sobre el Artículo 11 de la Carta, pretende que la Asamblea General no es competente para decidir una acción, pues según la última frase del párrafo 2 de este Artículo "toda cuestión de ese género - mantenimiento de la Paz y la Seguridad por la Asamblea General. antes o después de discutirla. Según ese mismo argumento, es el Consejo de Seguridad el único órgano que posee la facultad de tomar una acción (Arts. 24, 35, 39 a 43). Esta expresamente prohibido a la Asamblea General el substituir al Consejo emprendiendo una acción (Arts. 11, inc. 2, y 35 inc. 3), Ella no tiene, a este respecto, más que los poderes de discusión y recomendación (Arts. 10, 11 y 14), así como el de llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre las situaciones que parecen ser peligrosas (Arts. 11 inc. 3).

Pero la Corte, por su parte, ha estimado que la acción de la que trata ese Artículo es una acción estrictamente reservada al consejo de Seguridad, en otras palabras, se trata aquí de una acción coercitiva que es únicamente de la competencia del Consejo en virtud de las

disposiciones del Capítulo VII de la Carta; más ello no quiere en ningún caso decir que la Asamblea General no pueda tomar toda una serie de medidas, "de acciones", para el mantenimiento de la Paz.

"Si interpretamos la palabra "acción" en el párrafo 2 del Artículo 11 como queriendo decir que la Asamblea General no puede hacer más que recomendaciones de carácter general concernientes, en lo abstracto, a la Paz y la Seguridad, y nunca relativas a casos particulares, ese párrafo no habría previsto que la Asamblea General pueda hacer recomendaciones sobre los problemas, asuntos o cuestiones que ella hubiera emprendido, por un Estado o por el Consejo de Seguridad. En consecuencia, la última frase del párrafo 2 del Artículo 11 no es aplicable cuando la acción en cuestión no es acción coercitiva". (Pág. 165)

Otro Argumento que la Corte se ha esforzado en refutar es el que se apoya en las disposiciones del Artículo 24, el cual confiere "al Consejo de Seguridad la responsabilidad principal del mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacionales".

En efecto, la Corte ha estimado que esta responsabilidad es solamente principal y no exclusiva y que la

Asamblea General tiene también la capacidad para emprender una acción en virtud de los poderes que le son conferido por el Artículo 14 de la Carta, el cual dispone que ella "puede recomendar las medidas propias para asegurar el ajustamiento pacífico de toda situación...".

"La palabra "medidas" supone una forma cualquiera de acción y la sola restricción que el Artículo 14 impone a la Asamblea General es la que figura en el Artículo 12, es decir que la Asamblea no puede recomendar medidas, en tanto que el Consejo de Seguridad trate de la misma cuestión...

Así mientras que el Consejo de Seguridad quien posee el Derecho exclusivo de ordenar una acción coercitiva, las funciones y poderes de la Asamblea General según la Carta son limitadas a la discusión, al examen, al estudio y a la recomendación; sus atribuciones no son simplemente de carácter exhortativo". (pág. 163)

Afirmando que la Asamblea General es competente para emprender todas las actividades que se refieren al mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales, exceptuando aquellas que tengan un carácter coercitivo, la Corte tiene, de hecho, acordados amplios poderes a la Asamblea General, pues sobre el terreno es extremadamente difícil, como

los acontecimientos del Congo y del Medio Oriente lo han probado, hacer la distinción entre lo que es una acción coercitiva y lo que no lo es.

2.- Extensión de poderes de la Asamblea General en materia presupuestaria.

La Corte, después de haber admitido, analizado el Artículo 17, que nada, en la práctica de la Asamblea General deja pensar que el presupuesto de la Organización se reduce únicamente al presupuesto administrativo, sino que engloba al contrario todos los gastos de la Organización (pp. 157 a 162), se esfuerza en buscar para encontrar una base cualquiera, que permita admitir un límite implícito a la autoridad presupuestaria de la Asamblea General.

En primer lugar, ella descarta el argumento, según el cual la Asamblea General, en virtud del Artículo 11 de la Carta, no tendría ningún poder para emprender una acción y que, en consecuencia, sus competencias en materia presupuestaria se encontraría enormemente limitadas, afirmando que el género de acción que se trata en este artículo es una acción coercitiva:

"Por consecuencia, la corte estima que el argumento que busca, refiriéndose al párrafo 2 del Artículo 11, en

limitar la Autoridad presupuestaria de la Asamblea General con respecto al mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales, no tiene fundamento" (Pág. 165)

Otra serie de argumentos, es aquella que trata con respecto a la creación y al financiamiento de una fuerza armada de las Naciones Unidas por la Asamblea General.

Se afirma, en efecto, que en lo que concierne al problema del Medio Oriente, no solamente la Asamblea General había tomado a su cargo la autorización de la acción militar, sino además, ella había procedido a la creación de la fuerza especial de urgencia de las Naciones Unidas, sin que ese recurso hubiera sido previsto expresamente en la Carta.

En el problema de el Congo, aunque fué el Consejo de Seguridad quien decidió la asistencia militar bajo el control del Secretario General quién tomó a su cargo la aplicación de esta medida concerniente al sostenimiento y al financiamiento de la O.N.U., siendo ella una fuerza auxiliar no prevista en la carta. Según esta misma opinión la Asamblea General no estaba habilitada para proceder a la creación y al financiamiento de una fuerza armada de las Naciones Unidas pues el Artículo 43 estipula claramente, que es el Consejo de Seguridad quien debe proceder a esta creación, concluyendo

acuerdos especiales con los Estados que se comprometen a poner a su disposición los contingentes armados. Las fuerzas así puestas a disposición del Consejo seguirán siendo fuerzas armadas de los miembros de la organización y no se desvincularán de la organización. Las obligaciones de participar financieramente en una operación, una vez decididas, resultarían de los acuerdos especiales concluidos con el Consejo de Seguridad y no de una decisión unilateral de la Asamblea General. Ella no puede, siempre según esta opinión, más que recomendar las medidas y los gastos que resultarían de esas recomendaciones, no debiendo llegar a una repartición operada obligatoriamente entre todos los miembros de las Naciones Unidas; y si ello fuera así, transformaríamos una recomendación no imperativa de la Asamblea General en una decisión imperativa.

La Corte por su parte, no aceptó este punto de vista y negó claramente todo valor a los argumentos basados en el Artículo 43 de la Carta afirmando que las operaciones de la F.U.N.U., y de la D.N.U.C., no eran acciones coercitivas, estando estrictamente reservadas al Consejo de Seguridad y que, en consecuencia, la Asamblea General estaba habilitada para emprenderlas y financiarlas.

Esta afirmación categórica de la Corte, según la cual las acciones de las Naciones Unidas en el Medio Oriente y en el Congo no eran acciones coercitivas, ha sido vivamente discutida, no solamente por un considerable número de delegaciones, sino también por algunos jueces; es así que el Juez Moreno Quintana declara en su opinión dicidente que.

"Cuando hay muertos y heridos, cuando los bombardeos son producidos de una parte y de la otra, cuando los civiles han soportado los gastos, cuando un cese al fuego y otras conveniencias militares han sucedido entre dos grupos beligerantes, no es fácil refugiarse en el análisis del problema de la acción coercitiva en los límites de una interpretación puramente gramatical renegada por la jurisprudencia de la Corte". (Pág. 286)

Nosotros tuvimos ya la oportunidad de decir que la Corte, sintiéndose sin duda ligada por los términos de la cuestión que le había sido presentada, no creyó oportuno abordar el delicado problema de la conformidad de las acciones emprendidas por la Asamblea General con las disposiciones de la Carta, como lo había sugerido la enmienda presentada por la Delegación Francesa. Sin embargo, en la pág. 168 de la opinión, la Corte declara que:

"Si es admitido que la acción en cuestión releva de las funciones a la Organización aún cuando se alegue que fue emprendida o llevada de una manera no conforme a la repartición de las funciones entre diversos órganos, tal como la Carta lo ha prescrito, abordamos el plan interno, la economía interna de la Organización. Si la acción ha sido emprendida por un órgano que no estaba habilitado para ello, se trata de una irregularidad concerniente a esta economía interna y no es necesario que ese gasto incurra, no siendo un gasto de la Organización."

Sobre el particular pensamos que la opinión del Juez Morelli sobre esta cuestión de la conformidad o no conformidad de las resoluciones con la carta ha sido sumamente importante y muy considerada en la respuesta que la Corte ha dado, en efecto, el Juez Morelli se expresa en los siguientes términos:

"En mi opinión, no es posible pensar que la Corte deje a cada Estado Miembro la posibilidad de discurrir siempre que una resolución de la Asamblea autorizando un gasto dado que no haya producido jamás un efecto jurídico cualquiera; eso alegando que la misma resolución está fundada sobre una interpretación errónea de la Carta o bien sobre una verificación incorrecta de una cierta situación de hecho o de

Derecho, hay que pensar, al contrario, que la Carta confiere a la resolución de la Asamblea un valor definitivo, independientemente de los motivos, más o menos correctos sobre los cuales la misma resolución está fundada. Eso mismo en el dominio en el cual la Asamblea no juega un verdadero poder discrecional".

Y concluye en estos términos:

"Las resoluciones por las cuales la Asamblea General ha autorizado los gastos que conciernen a la fuerza de Urgencia y las operaciones en El Congo, son soluciones válidas independientemente de la validez de las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad por las cuales la Fuerza de Urgencia ha sido creada y las operaciones de el Congo han sido "decididas" (pp. 224 a 226).

3.- Las obligaciones de los Estados Miembros.

Cuando examinamos la cuestión de saber, cuales son las obligaciones de los Estados Miembros con respecto a las Resoluciones de la Asamblea General, estamos prácticamente obligados a abordar el problema, mucho más vasto de los informes que deben existir entre los Estados Miembros y la organización internacional, sobre todo cuando ésta debe tomar

una serie de medidas en acuerdo con un sistema de votación particular.

En efecto, los autores de la Carta de San Francisco deliberadamente han roto con la regla fundamental del voto de unanimidad de la anciana Sociedad de las Naciones (párrafo 1 Art. 5 del principal pacto) y han adoptado para las Naciones Unidas la regla del voto mayoritario.

Conviene que en una organización que cuenta hasta la fecha con más de ciento veinte miembros, ninguna regla tiene sentido pues si los estados de la minoría, aún no estando formalmente ligados en lo que concierne a su propia acción, están al menos obligados a no impedir la ejecución de la acción decidida. Esta minoría podría evidentemente hacerlo si dispusiera de la facultad del veto donde el ejercicio, de rehusar a contribuir financieramente, por ejemplo, le permitiría prevenir o entorpecer seriamente la acción en causa.

La cuestión de saber cuando un Estado Miembro es obligado a conformarse con las Resoluciones de la Asamblea General no proviene solamente de la dificultad que hay en conciliar las responsabilidades inherentes a la calidad de Miembro de la organización con el carácter no obligatorio de

muchas de las resoluciones o más exactamente la ejecución de estas resoluciones, son obligatorias para los Estados que han votado en contra.

Es claro que ninguna dificultad existe en lo que concierne a las resoluciones tomadas por el Consejo de Seguridad, mucho menos cuando esas resoluciones se refieren a una actividad esencial de ese órgano, en efecto, el Artículo 25 de la Carta dispone que todos los miembros de la Organización convienen en aceptar las decisiones del Consejo de Seguridad..."

No sucede lo mismo con las Resoluciones de la Asamblea General, pues antes de poder responder a las dificultades que acabamos de enumerar, habría que hacer una distinción entre los diversos tipos de resolución emitidas por la Asamblea. En efecto, dos categorías diferentes de resoluciones pueden emanar de la Asamblea General:

1.- Las Resoluciones tomadas en virtud de funciones principales o esenciales que la Asamblea ejerce según la Carta y que tienen por ese hecho carácter obligatorio, como es el caso para el mantenimiento de la Paz y los reglamentos de los conflictos.

muchas de las resoluciones o más exactamente la ejecución de estas resoluciones, son obligatorias para los Estados que han votado en contra.

Es claro que ninguna dificultad existe en lo que concierne a las resoluciones tomadas por el Consejo de Seguridad, mucho menos cuando esas resoluciones se refieren a una actividad esencial de ese órgano, en efecto, el Artículo 25 de la Carta dispone que todos los miembros de la Organización convienen en aceptar las decisiones del Consejo de Seguridad..."

No sucede lo mismo con las Resoluciones de la Asamblea General, pues antes de poder responder a las dificultades que acabamos de enumerar, habría que hacer una distinción entre los diversos tipos de resolución emitidas por la Asamblea. En efecto, dos categorías diferentes de resoluciones pueden emanar de la Asamblea General:

1.- Las Resoluciones tomadas en virtud de funciones principales o esenciales que la Asamblea ejerce según la Carta y que tienen por ese hecho carácter obligatorio, como es el caso para el mantenimiento de la Paz y los reglamentos de los conflictos.

2.- Las Resoluciones que se podrían llamar secundarias son con un carácter más o menos facultativo; es el caso para las actividades sociales y económicas de la Organización.

Sabemos que los gastos incurridos por la primera categoría de actividades son gastos reales que la Organización debe obligatoriamente incurrir para ejecutar un deber y una función esencial, y que ella está obligada a cumplir en virtud de los objetivos que le han sido asignados y por los cuales ella ha sido creada. Este principio ha sido claramente expuesto por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva sobre la reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas cuando ella dice que:

La Organización "debe ser considerada como poseedora de esos poderes que si no son expresamente enunciados en la Carta, son por una consecuencia necesaria, conferidos a la Organización por considerarlos esenciales en el ejercicio de las funciones de ella misma". (52)

(52) C.I.J., Recueil 1949, p. 182.

Es claro que todos los Estados, en su calidad de Miembros de la organización y por el juego del voto mayoritario, son obligados, si no a ejecutar las Resoluciones de la Asamblea General, si al menos a financiar toda actividad considerada como esencial a las funciones que le han sido asignadas y emprendidas por ella y así mismo por los Estados Miembros que han votado en contra. (53)

Volviendo a la opinión consultiva que nos ocupa, la Corte, rehusando todo valor al argumento según el cual las obligaciones financieras de los Estados Miembros derivan de los acuerdos particulares que ellos concluyen con el Consejo de Seguridad, según las disposiciones del Artículo 43 de la Carta y admitiendo que los gastos incurridos por la Asamblea General para las actividades que ella ha emprendido en el Congo y en el Medio Oriente eran gastos de la Organización tienen admitido implícitamente que esos gastos deben ser soportados por todos los miembros según el reparto decidido por la Asamblea General como lo indica el Artículo 17 párrafo 2 de la Carta.

(53) Opinión individuelle de Sir Gerald Fitzmaurice, C.I.J., Recueil 1962, pp. 198 a 215.

La Corte, absteniéndose de pronunciarse de una manera precisa sobre las obligaciones financieras y sobre los métodos y baremos o libros de cuentas, según los cuales esos gastos deberían ser repartidos, ha hecho notar con precisión que la Asamblea General no fracasaría en encontrar las indicaciones necesarias:

"Ciertamente, en la misma forma como se ha hecho notar en el preámbulo de la resolución que contiene la solicitud referente a la "necesidad (que tiene la Asamblea General) de una opinión jurídica autorizada, en cuanto a las obligaciones de los Estados Miembros", pero debemos suponer que la Asamblea General espera encontrar una indicación de este orden en la opinión consultiva que la Corte dará sobre la cuestión de saber si ciertos gastos efectuados "constituyen "gastos de la Organización", en el sentido del párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta. Si la Corte juzga que los gastos indicados son "gastos de la Organización" , ella no tendrá que examinar el método ni el baremo según los cuales ellos pueden ser repartido. (Pág. 158)

Podemos decir que la Corte se ha fundado sobre el principio que, en el momento que estuviera establecido que ciertos gastos constituyen los gastos de la Organización,

desde luego, necesaria y automáticamente todo miembro está obligado a pagar en todos los casos la cuota que se le hubiera asignado. La adhesión a la Organización significa la aceptación de la carga y la obligación de contribuir al financiamiento de las actividades esenciales emprendidas para ella misma.

Naturaleza Jurídica de las Resoluciones y de las Actividades de la Asamblea General en el Medio Oriente y el Congo.

Todo análisis de la naturaleza jurídica de las actividades emprendidas por una organización internacional, debe, de una parte, esforzarse por tener presente en el espíritu, que la fuente de poder jurídico acordado a ella, es siempre un tratado multilateral, y, de otra parte, suponer que los fundadores de la Organización lo han dotado de ciertas metas y de ciertos poderes que le han sido confiados.

Es sin duda útil insistir, y sobre todo verdadero en una organización como la de las Naciones Unidas, que el fundamento jurídico de toda actividad emprendida por una organización internacional se encuentra siendo la voluntad creadora de la misma organización, en otras palabras, en la base de todos los actos emitidos por ella misma se encuentra siempre una voluntad convencional, es decir el tratado, pero si admitimos que el trato distintivo de una organización internacional es que ella puede manifestar una voluntad distinta de la de los Estados que son los Miembros en la esfera de competencia que les es atribuida, entonces debemos también admitir que el fundamento jurídico inmediato de todo

acto emanado de una organización internacional, es esta voluntad propia, diferente de la de los Estados que la componen.

Es por estas dos razones, es decir, porque el fundamento jurídico último de todo acto emitido por una Organización Internacional es una voluntad convencional y porque la fuente inmediata de esos actos es una voluntad propia de la Organización, es extremadamente difícil determinar la naturaleza jurídica de los elementos constitutivos de su actividad internacional.

Volviendo a las actividades de la Organización de las Naciones Unidas, de los que se han venido tratando en esta última sección del presente capítulo (debemos pensar que nos encontramos en presencia de una actividad colectiva emprendida por un grupo de estados activos bajo la cubierta de la Organización, o bien, debemos admitir que nos encontramos en presencia de un verdadero acto jurídico unilateral de la organización internacional de carácter activo por su propia cuenta y en la esfera de las competencias que le han sido atribuidas).

Si comenzamos por hacer historia de las actividades emprendidas por las Naciones Unidas, y más especialmente por

las de la Asamblea General en el Medio Oriente y en el Congo, y si nosotros hemos abordado que el examen de la opinión consultiva que la Corte ha dado sobre los gastos de la Organización, es para responder con mayor claridad a la siguiente cuestión.

Por lo que respecta a las actividades militares emprendidas por la Asamblea General en el Medio Oriente sería ilusorio pretender que esas actividades tuvieron un carácter estrictamente colectivo; en ese caso, esas actividades fueron emprendidas en el marco del Artículo 43 de la Carta, con los acuerdos particulares concluidos entre los Estados que aportaron los contingentes armados.

El Consejo de Seguridad y además, la Corte no hubiera admitido que esas actividades fueran financiadas por el conjunto de los Estados Miembros. No debemos olvidar que la Asamblea General por resolución 1000 (Es-I) del 5 de noviembre de 1956, procedió a la creación de una fuerza expedicionaria de las Naciones Unidas para la Fuerza Internacional de Urgencia puesta bajo la autoridad directa del Secretario General y no bajo la de los Estados que aportaron contingentes armados.

Concerniente a las operaciones militares en el Congo, aunque fuera el Consejo de Seguridad quien las decidió, sabemos que la Asamblea General fue quien, por toda una serie de resoluciones, tomó a su cargo su financiamiento incluyendo todos los gastos incurridos en el presupuesto ordinario de la Organización. Aún cuando aquí se esgrime una actividad de carácter colectivo, ese financiamiento hubiera sido operado por los acuerdos especiales concluidos por el Consejo de Seguridad con los Estados que participaron en esas operaciones.

En nuestra opinión nos encontramos en presencia de toda una serie de actos que tiene un carácter, no colectivo sino unilateral, en otros términos, una serie de actos emprendidos por la Asamblea General a nombre de la organización como tal, basándose no solamente sobre los poderes que ella pretendía haber recibido de la Carta, sino también sobre la interpretación finalista que la Corte había hecho de sus competencias en la opinión consultiva del 11 de abril de 1949. (54)

(54) Cfr. C.I.J., Recueil, 1949, p. 182.

La actividad unilateral de la Asamblea General no la encontramos solamente en lo que concierne a las actividades militares, sino también al nivel de su financiamiento. Efectivamente, tenemos la ocasión de ver, desde el momento de nuestra exposición sobre la historia de las Resoluciones decididas por la Asamblea General que ella, siempre reconociendo que se trataba de actividades extraordinarias emprendidas por ella, determinaba una cuota inferior a los gastos incurridos en el presupuesto ordinario de la Organización, esos gastos deberían ser pues, obligatorios para todos los Miembros de la Organización.

Si admitimos que todas esas actividades militares y las Resoluciones tendientes a su financiamiento tenían un carácter estrictamente colectivo, no alcanzamos a comprender como ellas debían ser soportadas por todos los miembros de la Organización, como la Corte lo ha reconocido en su opinión sobre los gastos de la Organización, y no solamente por los Miembros que habían participado en esas operaciones. Por lo demás, sería ilusorio pretender que una actividad colectiva de ese género pudiera crear obligaciones financieras para los Estados que habían votado en contra de esas Resoluciones.

Es curioso señalar que no es tanto el aspecto unilateral de esas actividades el que ha sido fuertemente impugnado durante los debates que tuvieron lugar en la Asamblea General y por las opiniones disidentes de algunos jueces en la opinión consultiva que la Corte dictó a ese propósito; es más bien su carácter jurídico el que fue puesto en causa, rehusando toda competencia a la Asamblea General para emprender medidas militares y, por consecuencia, para financiarlas.

Por lo que respecta al aspecto jurídico de esas actividades debemos remitirnos a la opinión de la Corte concerniente al estudio de los poderes de la Asamblea General para emprender una acción y la extensión de sus competencias en materia presupuestaria.

En el momento que afirmamos que esos actos de la Organización de las Naciones Unidas presenta las características de un acto jurídico unilateral, no queremos decir por eso, que ellos presentan las mismas modalidades de un acto unilateral emitido por un Estado, como es el caso por la protesta, el reconocimiento o la renunciación, actos jurídicos unilaterales clásicos. En efecto los actos unilaterales de las organizaciones Internacionales como se

presentan como actos mucho más complejos, pues no solamente sus modalidades de emisión difieren completamente, sino además, ellos son condicionados en su base por el acto convencional que fija sus competencias. Además y lo repetimos una vez más, no es por el hecho de que sus competencias han sido acordadas convencionalmente que podemos eliminar el carácter del acto unilateral a las decisiones tomadas por la Organización Internacional, en virtud de sus mismas competencias. Podemos entonces concluir diciendo que en la misma forma que si el soporte jurídico lejano de todo acto emitido por una Organización Internacional, en particular las Naciones Unidas, es una voluntad convencional, el tratado constitutivo, la fuente inmediata de esos actos de la voluntad propia y de la Organización que se manifiesta en la esfera de sus competencias y es por ello que esos actos no son convencionales sino unilaterales.

Resumiendo un poco el contenido de este capítulo, podemos decir primeramente, que la organización de las Naciones Unidas, posee la calidad jurídica para emitir actos jurídicos unilaterales clásicos, tales como la protesta, la renunciación o algún otro medio diplomático para prevalerse de sus derechos, no solamente en dirección de los Estados

Miembros, sino también de los Estados no Miembros. Sin embargo a diferencia de los Estados, que poseen esta calidad jurídica en forma total, la Organización de las Naciones Unidas la posee a título estrictamente funcional y es por esta razón que la protección diplomática de sus agentes a falta de acuerdos particulares concluidos con los Estados Miembros, podría entrar en conflicto con la protección diplomática que todo Estado está en Derecho de ejercer en favor de sus destacamentos nacionales.

Por lo que respecta a las recomendaciones emitidas por la Asamblea General en dirección de los Estados Miembros, hemos visto que todo el mundo está de acuerdo en decir que ello se caracteriza por la ausencia de fuerza obligatoria.

Efectivamente, los Estados Miembros son libres de conformarse o no a una recomendación emanada de la Asamblea General. Pero hemos podido demostrar que ciertas recomendaciones, es verdad que en número extraordinariamente reducido, se transforman en verdaderas decisiones tomando características de un acto unilateral, al menos, en el momento de su ejecución, de las cuales los efectos podrían ser obligatorios para los Estados Miembros, es el caso de ciertas recomendaciones ejecutadas por el Secretario General habiendo

consecuencias financieras. Naturalmente el Estado Miembro no está obligado a ejecutar él mismo la recomendación, pero alguna vez es jurídicamente obligado a contribuir con los gastos de su ejecución.

Por último se puede concluir también que la Corte Internacional de Justicia, por su opinión consultiva del 20 de julio de 1962 relativa a los "Gastos de las Naciones Unidas", ha consagrado de alguna forma, la sustitución del Consejo de Seguridad por la Asamblea General acordándose muy amplias competencias para recomendar una "acción militar" y confiriéndole muy amplios poderes en materia presupuestaria. Por esa misma opinión la Corte ha admitido también la posibilidad, por la Asamblea General, de proceder a la creación de una fuerza armada de las Naciones Unidas, a pesar de las disposiciones precisas del Artículo 43 de la Carta.

Tocante al aspecto unilateral de las actividades emprendidas por la Asamblea General, nosotros hemos podido, en primer lugar, darnos cuenta que si esas actividades pudieran ser el hecho común en muchos Estados, eso no quitaría el carácter unilateral de los actos de la Organización, en virtud de que esas actividades han sido emprendidas y que en ese caso, esas actividades de carácter multinacional no eran más

que la ejecución material de un acto jurídico propio de la Organización de las Naciones Unidas.

En segundo lugar, se ha expuesto que esos actos, siempre siendo unilaterales, no presentan las mismas modalidades de un acto unilateral emitido por un Estado, siendo ellos mucho más simples en su emisión, y que no podíamos quitar el carácter de acto unilateral de los actos de la Organización con el pretexto de que sus competencias le había sido acordadas por un acto convencional.

Capítulo III.- Actos Jurídicos Internos de la Organización de las Naciones Unidas.

K.- Primeras Manifestaciones de la Existencia de un Derecho Interno de las Organizaciones Internacionales.

Al abordar el estudio de los actos jurídicos unilaterales de la Organización de las Naciones Unidas, nos damos cuenta del poco interés manifestado por la Doctrina a esta categoría de actos, no solamente por los que emanan de la O.N.U., sino también por los que emanan de las Organizaciones Internacionales en general.

Adelantándonos un poco, podemos decir que esta desinterés de la doctrina por el estudio de estos actos, viene sin duda de que los Estados, celosos de su soberanía, siempre se han mostrado renuentes a aceptar la idea de que las organizaciones internacionales constituyen unas entidades jurídicas distintas de los Estados, capaces de poseer actos relativos a su funcionamiento interior, y de que la práctica ha reconocido a las Organizaciones Internacionales personalidad jurídica internacional.

Sobre el particular se puede decir también que es explicable en virtud de que, hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, las organizaciones internacionales existentes tenían

sus poderes muy limitados y una autonomía mucho más restringida, y su orden jurídico no era, en consecuencia, más que embrionario y difícil de apercibirse.

Un argumento explicativo más, se encuentra en el hecho de que esta categoría de actos presuponen la existencia de un Derecho interno de las organizaciones internacionales, Derecho que es difícil encuadrar y clasificar, a pesar de las manifestaciones de Derecho. Efectivamente, ¿Ese Derecho debe ser considerado como un Derecho que presenta las características de un Derecho estatal, o bien, debe ser considerado formando parte del Derecho internacional?. A este respecto, como veremos en seguida, la doctrina no se ha puesto de acuerdo sobre el lugar que se le debe acordar a ese Derecho. (55)

(55) Lazare Focsaneu estima, no sin razón, que era difícil de admitir las órdenes jurídicas distintas de las de los doce Estados y el Derecho internacional sin admitir la teoría de la doctrina, "Le Droit interne de L'Organization des Nations Unies". A.F.D.I., 1957, pp. 317-318.

Habiendo considerado que el estudio de los actos jurídicos unilaterales del orden interno de la Organización de las Naciones Unidas supone que se admite que esta Organización Internacional posee un Derecho interno que le es propio, pero que la doctrina y la práctica internacionales no han llegado a la afirmación de la existencia de ese Derecho por una lenta toma de conciencia, pensamos que sería útil consagrar la primera parte de este capítulo al análisis de actitud de la doctrina y la práctica internacionales encarando este problema. En la segunda parte, veremos si la Organización de las Naciones Unidas es creadora de un sistema jurídico que le sea propio y, en una tercera parte trataremos de hacer el estudio propiamente dicho de los actos jurídicos unilaterales de orden interno de la O.N.U., a modo de resumen llamaremos la atención sobre ciertas particularidades que presenta el Derecho interno de la Organización de las Naciones Unidas.

LENTA TOMA DE CONCIENCIA, DE LA EXISTENCIA DE UN
DERECHO INTERNO DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

Muy extraño es encontrar el problema del Derecho interno de las Organizaciones Internacionales, abordado por la doctrina. Es más los últimos manuales de Derecho internacional ignoran por completo este tema. (56)

Esta actitud no deja de sorprender, sobre todo cuando se sabe que las primeras organizaciones internacionales datan de fines del siglo XIX y que ellas no han dejado de jugar un papel cada día más importante en la vida de la sociedad internacional.

Son los autores alemanes e italianos quienes tienen el mérito de haber sido los primeros en entrever la existencia de un Derecho interno de las organizaciones internacionales; en esta forma, algunos autores, como Kaufmann, Liszt y Fusinato hacen mención de un Derecho objetivo o de un Derecho autónomo distinto del Derecho de los estados y del Derecho internacional para calificar ciertas reglas de las Uniones Administrativas y, sobre todo, de las comisiones fluviales.

(56) Se dice casi en totalidad, en virtud de que encontramos algunos manuales que mencionan el problema: Paul Reuter, Institutos Internacionales, Paris 1963, pp. 211-212 G. Morelli, Nozioni de Diritto Internazionale Publico. Milán 1956 p. 60

Son los reglamentos internos de las Organizaciones Internacionales, (Reglamentos interiores de ciertos órganos reglamentarios, de personal, etc.), sobre todo, los que han permitido a los autores percatarse de la existencia de un Derecho interno de esas organizaciones. La tesis de Anzilotti (57) para quien tales reglas no son más que las reglas del Derecho internacional con carácter convencional, fué criticada fuertemente por ciertos autores, que opinaron que todas esas reglas no son el resultado de un acuerdo entre estados, puesto que ellas son promulgadas directamente por un órgano de la Organización y que ellas no podían ser consideradas como normas internacionales, por la simple razón que ellas se dirigen a los individuos que, normalmente, no son sujetos de ese Derecho.

Paralelamente a esos autores, , otros tratan de encontrar lo que ellos llaman "El Derecho Internacional Administrativo", que consideran distinto del Derecho interno de los Estados y del Derecho internacional. (58)

(57) D. Anzilotti, Cours de Droit International, Paris, 1929 p. 295

(58) Cfr. P. Negulesco, Principies de Droit International Administratif, R.C.A.D.I., 1, pp. 580-588; J. Gasson y Marin, Les Transformations du Droit Administratif International, Recueil 1930, IV, pp. 3-72.

Una y otra vez, esos autores se han esforzado por terminar con las nociones confusas que apenas han podido probar la autonomía de ese Derecho administrativo en relación al Derecho internacional y no se han podido percatar que en una gran parte de ese Derecho administrativo se encierra el Derecho interno de las organizaciones.

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, es cuando encontramos un cambio radical en la doctrina y la práctica internacionales en cuanto al Derecho interno de las organizaciones. En efecto, al tornarse más integradas en su creación las organizaciones internacionales, la doctrina comenzó a interesarse en el estudio del Derecho interno de las mismas. (59)

(59) Ya desde 1953, P. Guggenheim, en su Artículo "Universalismo e Regionalismo Europeo nel Diritto Internazionale", La Comunità Internazionale, 1953, p. p. 421, previa que un Derecho interno distinto del Derecho internacional existiría en el seno de la C.E.C.A.

Son hechos como el que la Comunidad Europea del Acero y del Carbón (C.E.C.A.), la Comunidad Económica Europea (C.E.E.), y la Euratom poseían nuevos caracteres, como la posibilidad de promulgar reglamentos obligatorios para los Estados Miembros y directamente aplicables en sus territorios, decisiones flexibles a las empresas de esos estados, y una Corte de Justicia que tiene más de tribunal interno que de Corte Internacional, que en un buen número de autores han tomado conciencia rápidamente de la existencia de un verdadero Derecho interno de estas organizaciones. (60)

Si la doctrina ha sido muy lenta en percatarse de la existencia de un Derecho interno de las Organizaciones Internacionales y del Derecho Estatal, por su parte, es hasta fecha reciente que la práctica internacional lo ha admitido, es así que en decisión reciente, el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas ha estimado que la Carta, los diferentes reglamentos del personal y el estatuto de ese mismo tribunal, constituyen "El Derecho Integral de las Naciones Unidas", (61)

(60) J.A. Carrillo Salcedo, "La potestad reglamentaria en los ordenamientos jurídicos de las Comunidades supranacionales Europeas", Revista Española de Derecho internacional, 1958, pp. 199-226.

(61) Tribunal Administratif des Nations Unies, sentencia No. 56 en el asunto de Aglion. Doc., AT/DEC/56 pp. 14-15; ver también la sentencia del Tribunal Advo. de la O.I.T., de 1957 asunto Waghorn. Bureau International de Travail, 1957 p. 436.

y es hasta 1954 que la Corte de Justicia de la C.E.C.A., ha definido las decisiones de la alta autoridad como, "actos casi legislativos emanados de una autoridad pública y de efectos erga omnes". (62)

Recientemente, también la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva respecto a los juicios del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas puesto que declara que:

"La presente opinión consultiva... se refiere a juicios pronunciados por un tribunal permanente, establecido por la Asamblea General funcionando en virtud de un estatuto especial y en el marco del sistema organizado de las Naciones Unidas, y tratando exclusivamente las diferencias internas entre los funcionarios y las Naciones Unidas". (63)

(62) Affaire Fédération Charbonniere de Belgique C. Haute Autorite, No. 8-55 arret du 16 juillet 1956. Cour de Justice de la C.E.C.A., Recueil de la Jurisprudence de la Cour Vol. II, p. 227

(63) Effect de jugements du Tribunal Administratif des Nations Unies Accordant indemnité. Avis consultatif du 13 juillet 1954, C.I.J. Recueil, 1954, pp. 55-56

Situaciones análogas se pueden encontrar en ciertos actos de los estados y en ciertas declaraciones de delegados, así el Gobierno Holandés observa en relación a los juicios del Tribunal Administrativo acordando indemnidad que:

"Aquella no es razón de aceptarse en las organizaciones internacionales porque han sido creadas por tratados y porque sus estatutos, son producto de una ley internacional y su funcionamiento interno no puede ser gobernado por una ley estructurada, teniendo en cuenta el parecido en ciertas partes de la ley nacional pública".

La contestación categórica de esta observación fue en el sentido de que, el reglamento interior de la Asamblea General de la D.N.U., y:

"Las reglas de procedimiento de la Asamblea General de la D.N.U., no constituyen un tratado internacional (Aunque son creadas, por un conjunto político la cual deriva su poder desde un tratado internacional) pero una reglamentación administrativa ocasionó a este respecto que una mayoría votara conforme a la práctica normal parlamentaria y sólo entendiéndose como ejemplo". (64)

(64) C.I.J. Memories, Tribunal Administratif des N.U. pp. 103-104.

En este mismo asunto, Paul Reuter, en calidad de agente del Gobierno Francés declara por su parte que:

"Los informes entre las Naciones Unidas y sus agentes, constituyen al contrario un sistema jurídico organizado, que tiene muchas analogías de cierta consideración con un sistema estatal". (65)

Si bien la doctrina y la jurisprudencia Internacionales han terminado por admitir la existencia de un Derecho interno de las organizaciones internacionales, cosa distinta ha sucedido en la práctica con los estados, mismos que se han mostrado muy reacios sobre el particular, por lo que concierne a las Naciones Unidas, la mayor parte de los Estados Miembros han operado la firma de la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas para admitir explícitamente la existencia de un Derecho interno de la organización; es así que en Argentina, en un proceso de oposición, en relación con uno de los funcionarios de las Naciones Unidas, el tribunal local que se había declarado

(65) C.I.J., Memories, Tribunal Administratif des N.U. p. 344

competente no pudo asirse del asunto, porque, en ese lapso, ese estado había ratificado la Convención General sobre los privilegios e inmunidades de las Organizaciones de las Naciones Unidas que acuerda a esta organización la inmunidad de jurisdicción. Por lo tanto, no había lugar de ver si la Organización gozaba de inmunidad, pues ese caso relevaba del orden jurídico interno de las Naciones Unidas y los tribunales locales eran, por consecuencia, incompetentes para juzgar el asunto. (66)

(66) Cfr. 12 Sesión Plenaria de la Asamblea General de las N.U. Doc. A/ 3594. p. 124

L.- La Organización de las Naciones Unidas y un Sistema Jurídico Propio.

Un número determinado de normas jurídicas, destinadas a regular la conducta de las personas a quienes les son dirigidas, es la idea primaria que viene a la mente cuando pensamos en un orden jurídico. El nacimiento de toda sociedad o de toda organización tiene como consecuencia necesaria la creación de un conjunto de normas que tendrán por objeto el armonizar las relaciones entre las personas pertenecientes a esa o a estas organizaciones.

Atentos a lo anterior, consecuentemente debemos esperar que la instauración de la Organización de las Naciones Unidas, como sociedad organizada de los estados, da nacimiento a la formación de un sistema jurídico particular. En efecto, en la misma forma si en el origen de la O.N.U., encontramos un grupo de estados que conscientes de su solidaridad y de sus intereses, proceden a la creación de una entidad con ciertas actividades y que para cumplirlas, una vez dotada de facultades, dispone de ciertos números de órganos, ello manifiesta una voluntad que les es propia.

Sin duda los Estados Miembros contribuyen a esa voluntad, pero una vez que ella se manifiesta, se vuelve la

expresión de la Organización, a ella le pertenece y la imputabilidad recae en la misma y no en los estados.

Si aunado a eso admitimos, en la misma forma que en algunas ocasiones lo ha hecho la Corte Internacional De Justicia (67), que la Organización de las Naciones Unidas no es solamente una entidad distinta de los estados que la componen y que ella tiene una vida propia, sino que también tiene una personalidad jurídica internacional, y por ello debemos admitir que está obligado a proceder a la creación de un conjunto de normas obligatorias destinadas a reglamentar y a armonizar su funcionamiento interno y las relaciones entre sus miembros.

En virtud de lo antes expuesto podemos decir que no solamente se opone a que la O.N.U., posea su propio orden jurídico sino que ella debe, obligatoriamente, poseer uno. Efectivamente, nos encontramos ante una sociedad organizada, dotada de una individualidad y de una autonomía que, para poder vivir, deberá promulgar todo un conjunto de reglas jurídicas. Su Derecho interno aparecerá, cada vez que ciertos órganos aprueben la mayoría de las normas que se imponen en el

(67) Cfr. Reparations des Dommages au Service des N.U., Avies Consultatif du 11 de avril 1949, Recueil 1949 y Avies Consultatif sur les Dépenses des N.U., C.I.J., Recueil 1962.

seno de la Organización, a los Estados Miembros, a las personas o a otros órganos.

En apoyo a lo anterior es suficiente recorrer la colección de resoluciones adoptadas por la Asamblea General y por los otros órganos principales o subsidiarios de la Organización de las Naciones Unidas para percatarse de la existencia de un verdadero orden jurídico interno, original y complejo.

El hecho de que determinados actos estén encaminados a las relaciones exteriores, relaciones con los estados o con los organismos internacionales, no debe hacernos olvidar que un buen número de actos está exclusivamente dirigido hacia la toda interna de la Organización, a tal punto, que encontramos una multitud de actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales que toman la forma de decisiones unilaterales, de contratos y de convenciones internacionales.

M.- La Carta de la Organización de las Naciones Unidas como Tratado Multilateral y como Constitución.

Ya habíamos anotado antes que el Derecho interno de la O.N.U., es original y complejo.

Original, en virtud de que encuentra su fundamento en la Carta de la Organización, que es, al mismo tiempo, un tratado y una constitución.

En efecto la Carta de San Francisco es primeramente un tratado multilateral, negociado al curso de una conferencia diplomática, firmada por representantes de los Estados, ratificada y puesta en vigor según las reglas clásicas de las convenciones internacionales. La Corte Internacional de Justicia, en su opinión consultiva del 28 de mayo de 1948, concerniente a las condiciones de la admisión de un estado como miembro de las Naciones Unidas, considera a la Carta de San Francisco como " Un Tratado Multilateral " y su texto como un " Texto Convencional ". (6B)

Sin embargo la Carta de San Francisco no es solamente un tratado multilateral, ella es también la Carta Constitucional de ésta institución que es la O.N.U.

(6B) Admission D'un Etat Aux. N.U. Avis Consultatif du 28 de mai 1948. C.I.J. Recueil, 1948, p. 61.

Ya en 1925, Maurice Hariou afirmaba que, "Todas las veces que de un contrato, o de un tratado resulte la creación de un cuerpo constituido cualquiera, es conveniente admitir que una operación de fundación se ha mezclado en la operación contractual". (69)

Ese carácter constitucional de la Carta, ha sido subrayado repetidas ocasiones por los autores y un buen número de jueces de la Corte Internacional de Justicia, así en su obra consagrada enteramente a las Naciones Unidas, Lazare Kopelmanas escribe:

"¿ No sería necesario, al menos reservar el calificativo de constitucionales solo a las disposiciones que no conocen arriba de ellas mismas la existencia de ninguna otra norma de Derecho?. Desde un punto de vista lógico el problema podría desembocar a una concepción también estrecha. En realidad, no parece que la limitación de una parte de la Carta a los principios generales del Derecho deba cambiar cualquiera que sea la naturaleza jurídica del conjunto. Las disposiciones de la Carta obedecen todas a las mismas reglas .

(69) Maurice Hariou, "La Théorie de L'Institution et de la Fondation, les Cahiers de la Nouvelle Journée. N° 4 la Cite Moderné et les transformations du droit, paris 1925, p. 36

en cuanto a su revisión, todas ellas deben prevalecer contra las otras reglas jurídicas internacionales. Y si algunas deben subordinarse a los principios del Derecho internacional, esta subordinación no le hace perder más sus prerrogativas de reglas constitucionales, así, la introducción en una constitución interna de un cierto número de principios fundamentales superiores no resta a las otras reglas constitucionales su rango de norma suprema del orden jurídico al cual ellas se aplican.

Aparece la posibilidad de reconocer a la vez su valor fundamental de los principios del Derecho internacional y la naturaleza constitucional de todas las disposiciones de la Carta". (70)

El Juez Alvarez, en su opinión individual junto a la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia del 28 de mayo de 1948, relativo a la admisión de un estado a las Naciones Unidas, habla también de la "Carta Constitucional", de los "trabajos preparatorios de la constitución de la Organización de las Naciones Unidas" y de la "interpretación Constitucional". (71)

(70) L. Copelmanas. L'Organization des Nations Unies, I. L'Organization Constitutionnelle des Nations Unies, Fasc I: Les sources constituoneiles de I.D.N.U, Paris 1947, pp. 202-203

(71) Cfr. C.I.J., Recueil, 1948. pp. 67-72.

Ese carácter constitucional de la Carta de San Francisco a menudo ha sido relevado ante la Corte Internacional de justicia en algunas exposiciones orales cuando la petición consultiva concierne al efecto de juicios del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Es así que el señor Spiropoulos, representante del gobierno helénico, refiriéndose a la Carta de las Naciones Unidas, dice de ellas que es: "la Constitución de nuestra Organización" (72) y el representante del Gobierno de Países bajos, el señor Tammes, dice que:

"La Carta, esencial y al mismo tiempo tratando, reservando un campo de soberanía al Estado Miembro y una constitución declara ciertos principios fundamentales y propósitos generales dividiendo sus poderes entre varios poderes (73).

Por su parte, el representante del Gobierno del Reino Unido dice que: "...Este limitado argumento legal puede guiar a discusión aquí de grandes imprecisiones, afectando posiblemente el futuro integro de las Naciones Unidas y su Constitución. (74)

(72) C.I.J. Memories, Tribunal Administratif des Nations Unies, p. 351

(73) Idem. p. 378

(74) Idem. p. 358

Ha sido determinante para considerar a la Carta de las Naciones Unidas como una Constitución, la interpretación expresada en dos ocasiones, por la Corte Internacional de Justicia. Efectivamente, si se hablara solamente de un tratado multilateral, la interpretación restrictiva habría sido de rigor, en virtud del principio, bien establecido del Derecho Internacional, de que las obligaciones de los Estados Miembros no se presumen sino que deben resultar claramente del texto.

El análisis de la práctica internacional muestra contrariamente, que la Carta de la Organización de las Naciones Unidas ha hecho, al respecto, interpretaciones extensivas. Así, la Corte en su opinión consultiva del 11 de abril de 1949, relativo a los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, hace observar que:

"Según el Derecho Internacional, la Organización de las Naciones Unidas, debe ser considerada, como poseedora de esos poderes que, si no son expresamente enunciados en la Carta, son por una consecuencia necesaria, conferidos a la Organización, al mismo tiempo que esenciales en el ejercicio de las funciones de ellas mismas". (75)

(75) C.I.J. Recueil, 1949, p. 182.

Es claro que esta interpretación finalista y extensiva que la Corte ha dado de las disposiciones de la Carta (la consideran así como una Constitución, siendo todo ello lógico, pues la Carta se limita a mencionar los diferentes órganos), las competencias y los poderes de la Organización, sin ella poder preverlo todo, tanto más que la O.N.U. es, como lo hemos dicho, una entidad viviente que debe, a todo lo largo de su existencia hacer frente a resolver nuevos problemas, imprevisible en el momento de su creación.

En virtud de lo anterior podemos decir que el Acta Constitutiva de la O.N.U. es sin duda formalmente un tratado, y

Esta interpretación extensiva de la Carta de la O.N.U., también se ha hecho por la C.I.J., en su opinión consultiva del 20 de julio de 1962 relativo a ciertos gastos de las N.U., pp. 157-168 particularmente cuando era cuestión de saber cual era la extensión de los poderes de la Asamblea General en materia presupuestaria y cuales eran sus poderes para emprender una acción en el lugar del Consejo de Seguridad, y posteriormente una regla de Derecho Internacional, pero es también una Constitución destinada a poner en su lugar el mecanismo constitucional de la Organización.

Considerando que la Carta de la Organización de las Naciones Unidas es concomitante un tratado y una constitución, es en extremo difícil distinguir las disposiciones que se producen con carácter internacional y las que se producen con relación al Derecho interno. Esta dificultad no viene solamente de la doble naturaleza de la Carta de San Francisco; viene también de la forma en que esta ha sido redactada por sus autores. En efecto, desde 1947 Lazare Kopelmanas escribía en la introducción de su obra consagrada enteramente a las Naciones Unidas que: "El plan general adoptado por la Carta, no parece de naturaleza, para poder ser utilizado en un estudio científico. Está enteramente construido alrededor de la noción de órganos principales de nuestra institución, sin hacer la distinción, por lo tanto fundamental, entre los problemas de organización constitucional y los problemas relativos a las funciones atribuidas a la Organización". (76)

Llegamos así a ciertas situaciones de paradoja donde una misma disposición de la Carta confiere a un sólo órgano las actividades de que la organización de las Naciones Unidas debe emprender en la Comunidad Internacional y de las competencias que conciernen a los problemas del funcionamiento

(76) Lazare Kopelmanas, op. cit. p. 4

interior. Podemos encontrar un ejemplo en el Artículo 17 de la Carta que confiere a la Asamblea General amplios poderes para financiar toda acción de las Naciones Unidas y al mismo tiempo confiere a esta misma Asamblea un verdadero poder legislativo en materia de presupuesto administrativo de la organización.

N.- EL Funcionamiento Interior de la O.N.U., con
relación al Derecho Interno.

El Derecho interno de la Organización de las Naciones Unidas presenta dos aspectos: el primero se manifiesta en las normas promulgadas por la Organización a fin de regular su vida orgánica, interna, de delimitar las competencias de los diferentes órganos, de modificar sus estructuras, etc. El segundo aspecto se manifiesta en las reglas aprobadas por la Organización y destinadas a influenciar el comportamiento de los Estados Miembros en vista de la realización de las metas por las cuales ella ha sido creada.

Limitaremos nuestra exposición en este caso al primer aspecto, es decir al que se refiere al funcionamiento interno de la Organización; no abordaremos deliberadamente el segundo aspecto pues hacerlo sería dar a este trabajo desmesuradas proporciones.

Las reglas más importantes de la Organización interna de las Naciones Unidas se encuentran enunciadas en su constitución: La Carta. Es ella quien dispone cuales son los órganos principales, sus competencias y sus poderes; ejemplos: Artículo 7, párrafo 1: "Son creados como órganos principales

de la Organización de las Naciones Unidas: Una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia y un secretariado", Artículo 18, párrafo 2.- "Las decisiones de la Asamblea general sobre los problemas importantes son tomadas por la mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes y votantes..." Artículo 21.- La Asamblea General establece su reglamento interior. Ella designa su presidente para cada sesión" y Artículo 22.- "La Asamblea General puede crear los órganos subsidiarios que juzgue necesarios para el ejercicio de sus funciones".

Pero estando redactada en términos muy generales y en algunas ocasiones bastante vagos, la Carta no ha podido preverlo todo; es entonces necesario que nuevas reglas de poder sean aprobadas para permitir a la Organización adaptarse a nuevas situaciones. Eso explica que la Carta contenga Artículos previendo que ciertos órganos tendrán el poder de decidir las reglas relativas de funcionamiento de la Organización.

A este respecto es útil recordar que la Organización de las Naciones Unidas como, por otra parte, un buen número de

otras organizaciones internacionales no posee un solo órgano legislativo, sino muchos y que las reglas promulgadas, con la excepción de ciertas aprobadas por la Asamblea General, no tienen validez en lo general para toda la Organización, sino que únicamente para el funcionamiento del órgano que las ha adoptado.

Un análisis superficial dejaría creer que los poderes de los cuales disponen los órganos de las Naciones Unidas para establecer las reglas necesarias al funcionamiento interno de la organización, son frecuentemente restringidas; pero en realidad ellos adoptan un gran número de reglas en los dominios más diversos y que no habían sido previstas en la Carta, reglamentos relativos a la sede, institución de una oficina postal, reglamento sobre las delegaciones permanentes, etc. La Asamblea General podía evidentemente proceder a todas esas reglamentaciones en virtud del principio de los poderes implícitos del que hemos hablado anteriormente, y que ha sido reconocido por la Corte Internacional de Justicia, a tal grado que se puede afirmar que existe a la fecha, en Derecho internacional, una regla acostumbrada que acuerda a todas las organizaciones internacionales un poder general de establecer las reglas necesarias para su funcionamiento interno.

Aparte de las reglas de Derecho interno que se encuentran implicadas en la Carta, la Organización de las Naciones Unidas posee otra categoría importante de reglas relativas a su funcionamiento interno; esta categoría está constituida por las resoluciones adoptadas por los diferentes órganos de la Organización.

Hay algunos autores que afirman haber comprobado que las tres cuartas partes y puede ser que más, de las resoluciones de la Asamblea General son consagradas al funcionamiento interno de la Organización.

Es posible distinguir dos categorías entre las resoluciones adoptadas por los órganos de las Naciones Unidas con respecto a su funcionamiento interno: Primeramente la que un órgano dirige a otro órgano, pidiéndole emprender una acción dada o de conformidad a ciertas medidas que han sido adoptadas, en ese caso, el valor de las resoluciones dependerá, en primer lugar, del hecho de saber si el órgano que la recibe y si el órgano que adopta la resolución está en posición superior al órgano que la recibe y si él tiene la competencia para poder dirigirla. Es evidente que un órgano colocado sobre un plano desigualdad con otro, no sabría, a menos que ciertos poderes precisos no le sean acordados por la

Carta, dirigir a éste una resolución teniendo efecto obligatorio. Tal es el caso, por ejemplo, para la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. En segundo lugar, el valor obligatorio de la resolución dependerá también de la voluntad del órgano superior, estando éste, la mayor parte del tiempo, libre de conformarse a una invitación.

La segunda categoría de las resoluciones para uso interno es constituida por la creación de órganos subsidiarios y el establecimiento de reglas generales indispensables para el funcionamiento de la Organización.

La mayor parte de los autores estiman que esas resoluciones deben ser considerados como obligatorias para la Organización, sus órganos y los Estados Miembros, pues si ellos no lo fueron, la O.N.U., no sabría proseguir sus actividades, ya que toda sociedad organizada necesita un conjunto de normas obligatorias. Así, por ejemplo, los estados deberán respetarse y someterse, aún si ellos han votado en contra de las reglas financieras promulgadas por la Asamblea General y aceptar el baremo de su cuota para la repartición de los gastos que hubieran sido aprobados por ese órgano. (77)

(77) C.I.J., Recueil, 1962, pp. 151-181

En su opinión consultiva sobre el efecto de los juicios del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, La Corte Internacional de Justicia ha hecho ver que la Asamblea General era libre de crear o de no crear un Tribunal Administrativo, pero una vez que ella procediera a esta creación estaba obligada a respetar las reglas relativas a su funcionamiento que, por otra parte, ella misma había establecido.

Y la Corte añade que: "La Asamblea General tiene el poder de enmendar el Estatuto del Tribunal Administrativo en virtud del Artículo 11 de este estatuto, y de prever las vías de recurso ante algún otro órgano. Pero como el estatuto no contiene ninguna disposición de ese género, no existen fundamentos de Derecho sobre los cuales la Asamblea General se puede fundar para revisar los juicios ya pronunciados por ese Tribunal". (78)

En otro asunto, el Juez Lauterpacht afirma en su opinión individual que: "En ciertos aspectos, tales como la elección del Secretario General, la elección de los miembros del Consejo Económico y Social y de ciertos miembros del Consejo de tutela, la adopción de las reglas del -----

(78) C.I.J., Recueil, 1954, p. 56

procedimiento, la admisión, la suspensión y el retiro de la calidad de miembro, la aprobación del presupuesto y la repartición de los gastos; los efectos jurídicos plenos de las resoluciones de la Asamblea General, son innegables".(79)

Así las cosas los órganos de la O.N.U. tienen el poder de expedir las reglas relativas a su funcionamiento interno y que se aplican a los Estados Miembros. Cabe entonces preguntar, quien será competente para controlar las resoluciones tomadas por los diferentes órganos conforme a la Carta a efecto de que estas no excedan sus competencias, se aumenten las obligaciones de los Estados o se usurpe la autonomía de otros órganos.

Sobre el particular, es lamentable observar que existe en este sentido una laguna en el Derecho Interno de la Organización de las Naciones Unidas, ya que no existe ningún órgano encargado de vigilar la constitucionalidad de las decisiones tomadas por los órganos de las Naciones Unidas.

(79) Sub Quest Atricaïn, Procedure de Vote. Avis Consultatif de 7 juin 1957. C.I.J., Recueil 1957., p. 115

O. La Organización de las Naciones Unidas y su
Influencia respecto al Derecho Internacional y al Derecho de
los Estados.

Adoptando la postura presentada por el Señor Focsaneau (80) concerniente al campo de aplicación del Derecho Interno de la Organización de las Naciones Unidas, podríamos decir que ese campo se extiende a seis grandes grupos de reglas jurídicas a saber:

A).- Reglas relativas a la estructura y al funcionamiento de los órganos principales y subsidiarios de la O.N.U., considerados en ellos mismos y no en relación con los Estados ni con otras organizaciones internacionales. Ese grupo comprende, entre otras, las normas que rigen las relaciones recíprocas entre los diferentes órganos de la Organización.

Ejemplos: El Consejo Económico y Social se compone de 27 miembros de las Naciones Unidas, elegidos por la Asamblea General. (Artículo 61 ins. 1 de la Carta).

La Asamblea General nombra a un Comité de contribuciones que es un comité técnico y consta de diez miembros (Art. 159 del reglamento interior de la Asamblea General).

(80) Lazare Foncsenau. Op. cit., pp. 328-330.

La Comisión del Derecho internacional tiene su asiento en la sede de la Organización de las Naciones Unidas. Ella tiene siempre el Derecho de reunirse en otros lugares, después de consultarlo con el Secretario General (Art. 12 del Estatuto de la Comisión del Derecho Internacional. Resolución 174 (II) del 21 de noviembre de 1947 de la Asamblea General).

La Asamblea General recibe y estudia los informes de los órganos de la Organización (art. 15 inc. 2 de la Carta).

B).-Reglas relativas a los informes entre la organización y sus agentes, estos últimos pueden ser de los funcionarios internacionales en el régimen estatutario, o bien empleados contractuales, expertos de asistencia, consejeros de servicio social, personas enlistadas para determinadas conferencias, miembros de comisiones, comités y otros órganos subsidiarios, etc., debemos añadir que, para los informes jurídicos de ese grupo la O.N.U., puede someterse voluntariamente a un Derecho nacional cualquiera, lejos de aplicar su propio Derecho interno.

C).- Reglas relativas a ciertos informes entre la organización y algunos particulares que no son agentes, pero que tienen Derecho a ciertas prestaciones de la Organización, o recurren a sus servicios, o son proveedores o contratistas

sometidos a su autoridad. Este grupo presenta una consistencia muy variada, pues él comprende todos los casos donde la Organización de las Naciones Unidas entra directamente en contacto con particulares, según los términos que no son definidos ni por el Derecho internacional clásico ni por un Derecho nacional determinado.

D).- Reglas relativas a los informes entre la O.N.U., y los Estados Miembros, cuando estos últimos tratan no como personas exteriores a la organización sino como elementos componentes de los órganos de la organización y participan, como tales, en la formación de las manifestaciones de voluntad de la Organización.

Ejemplos:

La Asamblea General puede limitar el tiempo de exposición de cada orador y el número de intervenciones de cada representante sobre una misma cuestión. Cuando los debates son limitados y un representante excede el tiempo que le es concedido, el Presidente lo llama inmediatamente al orden. (Art. 74 del Reglamento Interior de la Asamblea General)

Un Estado Miembro de la Organización atrasado en los pagos de su contribución a los gastos de la Organización, no

puede participar en el voto de la Asamblea General si el monto de su atraso es igual o superior a la contribución regida para el por los dos años completos pasados. La Asamblea General puede autorizar a ese miembro a participar con su voto si ella demuestra que la falta es debida a circunstancias independientes de su voluntad. (Art. 19 de la Carta)

E).- Reglas relativas a ciertos informes nacidos en virtud de un lazo territorial entre la O.N.U., y ciertos particulares. Es el caso de las normas jurídicas contenidas en los "reglamentos de la sede".

Ejemplo:

Las condiciones y títulos requeridos para ser admitidos a ejercer una profesión o para asegurar ciertos servicios especiales en el interior del Distrito Administrativo de las Naciones Unidas que serán fijadas por el Secretario General (Reglamento de la Sede, Nº 2, aprobado por la resolución 604 (VI) del 19 de febrero de 1952 de la Asamblea General).

F).- Reglas relativas a ciertos atributos agregados a la parte moral de la Organización de las Naciones Unidas.

Ejemplo:

El dibujo producido aquí abajo será el emblema oficial y el signo distintivo de las Naciones Unidas y será utilizado como sello Oficial de la Organización, (Resolución 92 (1) del 7 de diciembre de 1946 de la Asamblea General).

En el principio de este capítulo, mencionamos la falta de acuerdo existente entre los autores respecto al problema del lugar que debemos acordar al Derecho interno de las Organizaciones internacionales entre las manifestaciones de Derecho. Sobre este punto, la doctrina ha evolucionado considerablemente en los últimos tiempos sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, con el nacimiento de toda una serie de organizaciones internacionales mucho más integradas, a tal punto que a la fecha no es posible afirmar, como lo hace Anzilotti, que los reglamentos internos de las organizaciones internacionales pertenecen al Derecho convencional de las gentes y que se actúa ahí en forma especial de acuerdo, obtenido en el medio de la organización, en lugar de ser realizados directamente por los interesados. (81)

Sería difícil aceptar completamente este punto de vista, pues, ¿Quién admitiría hoy un acuerdo interestatal en

(81) D. Anzilotti, Op. cit. p. 324

el desacuerdo de los Estados minoritarios, que se oponen a la adopción interna por vía de voto mayoritario o aún en la manifestación por el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas de disposiciones reglamentarias que igualmente no trascenderán al conocimiento de los Estados Miembros? Nada menos, pensamos que Anzilotti tiene razón al decir que las reglas de Derecho interno de las organizaciones internacionales pertenecen al Derecho convencional en la medida donde "ese Derecho interno" encuentre su origen en el tratado de base y su carácter obligatorio en una forma de asentimiento tácito de los Estados Miembros, asentimiento que es, al más frecuente, presumido. Pero a costa de las reglas del Derecho interno que encuentran su origen en el tratado constitutivo, existen otras que son el resultado de una manifestación de voluntad jurídica propia de la Organización, extraídas según las reglas constitucionales de aquella.

Pensamos que no sería útil considerar al Derecho interno de las Organizaciones como un Derecho administrativo internacional, al menos si consideramos este Derecho como una concepción amplia del Derecho internacional quien, fuera de los informes interestatales englobaría ciertas ramas, habiendo trato en las relaciones entre estados e individuos. Esta tesis

ha sido presentada por Suzanne Badsevant, que estima que las reglas relativas a la existencia y a la organización de la función pública internacional constituyen normas del Derecho de gentes, por la simple razón que es "imposible colocar esas normas en otra categoría jurídica". Después de esta autora, nos encontramos en presencia de un aspecto quizás inesperado del "Derecho de gentes" que en esa forma se enriquece de reglas, presentando la doble particularidad de ser relativa a una institución y ser concernientes a los individuos. (82)

El Señor Focseneau estima, por su parte, que no es de ninguna utilidad considerar el Derecho interno de las organizaciones internacionales como un Derecho administrativo internacional pues "las relaciones de igualdad entre estados soberanos de una parte, los informes de autoridad entre las organizaciones internacionales y sus agentes por la otra parte, forman unas realidades tan heterogéneas que no hay ninguna ventaja metodológica en amalgamarlas en una definición artificialmente amplia del Derecho de gentes. (83)

Ese mismo autor opta en seguida por la tesis que defiende Paul Reuter en el sentido de que el Derecho interno.

(82) Suzanne Badsevant (Mne, Paul Bastid) Les Fonctionnaires internationaux. Paris, 1931pp. 69-324
(83) Lazare Focseneau. Op. cit., p. 324

de las Organizaciones y sobre todo de la Organización de las Naciones Unidas, es un Derecho autónomo, distinto del Derecho de gentes y de los derechos de los Estados; ese último demuestra, en efecto, que el desarrollo de las organizaciones internacionales y sobre todo, su vida cotidiana, sacan a la luz la aparición de "sistemas jurídicos" de "cuerpos jurídicos distintos", tanto del Derecho internacional clásico como de los derechos nacionales. (84)

"La tesis de la autonomía nos parece ser la única que permite situar correctamente el concepto del Derecho interno de las Organizaciones internacionales... Es necesario tomar como punto de partida de esta demostración fundamental que a la fecha la comunidad internacional está compuesta por una parte de estados.

Y por otra, de ciertas entidades que, sin ser estados, poseen la personalidad jurídica internacional y son sujetos de Derecho internacional. "La summa diviso" de la realidad jurídica debe, en consecuencia, distinguir: A).- El Derecho Internacional, rigiendo las relaciones en tres sujetos

(84) P. Reuter. "Organizations Internationales" et evolution du droit. L'Evolution du Droit Public. Studes Offertes A. Achille Mestre, Paris, Sirey, 1956. p. 457

que dependen del orden jurídico internacional; B).- El Derecho Interno de los sujetos del Derecho internacional.

Como estos últimos se dividen en estados y entidades no estatales, el segundo término de la clasificación se subdividiría también en Derecho interno de las entidades no estatales particularmente de las organizaciones internacionales". (85)

Pensamos pues que el Derecho interno de las organizaciones internacionales y por consecuencia el de las Naciones Unidas, ocupa, con los derechos estatales, una posición simétrica al Derecho de gentes, es decir, que él forma parte de este conjunto formado por el Derecho interno de los sujetos de Derecho Internacional.

(85) Lazare Focsaneau, Op. cit. pp. 325-326.

P.- Actos Jurídicos Unilaterales, Internos, de la Organización de las Naciones Unidas.

Hasta la fecha no conocemos obra alguna dedicada a los actos jurídicos unilaterales de orden interno de la Organización de las Naciones Unidas. Por tal virtud en las medidas que ella toma para su buen funcionamiento, ésta manifiesta, muy seguido una voluntad propia unilateral que hará nacer obligaciones, no solamente para los Estados Miembros considerados como componentes de los órganos de la Organización sino también para toda una serie de individuos que están a su servicio.

No intentamos exponer completa esta categoría de actos que son por cierto, bastante numerosos pues daría a este trabajo proporciones desmesuradas.

Concretaremos nuestra exposición sobre dos manifestaciones de voluntad de uno de los órganos principales de las Naciones Unidas que revisten una importancia particular para el funcionamiento interno de la organización; la creación de órganos subsidiarios por la Asamblea General y los actos jurídicos unilaterales de ese mismo órgano concerniente a la condición jurídica de los funcionarios.

A.- La Asamblea General y la creación de órganos subsidiarios. La Carta de las Naciones Unidas contiene disposiciones que prevén formalmente la creación de órganos subsidiarios en beneficio de la Asamblea General así el Artículo 22 dispone que esta "puede crear los órganos subsidiarios que ella juzgue necesarios en el ejercicio de sus funciones".

Después de su creación. La Asamblea General ha utilizado ampliamente estas facultades que le fueron conferidas. Es en el procedimiento abierto ante la Corte Internacional de Justicia, respecto a la opinión sobre el efecto de los juicios del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas acordando indemnidad, que podemos leer las informaciones más sintéticas sobre los órganos subsidiarios creados por las Naciones Unidas. Por parte del Secretario General se ha proporcionado un informe pormenorizado a la corte respecto a la centena de órganos subsidiarios creados por la Organización desde 1944, de los cuales, una parte importante había sido creada por la Asamblea General. (86)

Después de expuestos, se nota que la variedad de esos órganos llega al extremo, algunos son permanentes y otros

(86) Cfr. C.I.J., *Mémoires*, Trib. Adm. Des N.U., p. 295 y ss.

son temporales, los primeros compuestos por agentes internacionales o de personalidades internacionales y los segundos por delegados gubernamentales o de los Estados. Algunos de esos órganos tienen, a pesar de su carácter subsidiario, aspectos constitucionales; así, encontramos la célebre Comisión Interna o pequeña comisión y el Comité consultivo de las cuestiones administrativas y presupuestarias, donde la importancia en materia financiera es capital.

Los órganos de gestión (operational agencies) en ocasiones adquieren tal autonomía y tratan de problemas tan particulares que se presentan como nuevas organizaciones que se desarrollan en el seno de las Naciones Unidas. (Oficina de asistencia técnica U.N.I.C.E.F., U.N.E.S.C.O., etc.).

La diversidad de los órganos subsidiarios es tan grande que escapa a un análisis profundo y a una clasificación rigurosa. A este respecto, por lo menos se pueden encontrar tres grupos principales:

Los Organismos de estudio, de información o de consulta; esos son los más numerosos y los más simples; después los comités de juristas y los de expertos, pasando por

aquellos que permiten indirectamente asegurar una representación adecuada de los intereses.

Los Organismos especializados en la solución pacífica de los conflictos internacionales; ellos son los encargados de encuestas, de mediación, de conciliación igual que de un arbitraje o de un juicio.

Finalmente, los organismos de gestión (Operational Agencies), encargados de reunir, administrar y distribuir los bienes materiales; su función es la de asegurar directamente la gestión de los bienes presentando un valor económico; su aparición es más reciente, pero no son muy nombrados en las obras de asistencia técnica. (87)

La creación de órganos subsidiarios depende de un principio simple y claro; no dependen de las deliberaciones de la Organización de las Naciones Unidas como tal; ellos proceden de la manifestación de voluntad propia y unilateral de la Organización; no habían sido creados por algunos acuerdos intergubernamentales. Sin duda los Estados Miembros participan en la formación de esta voluntad por la cual la Organización procede a la creación de estos órganos subsidiarios, que ella:

(87) Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, New York, 1955. Vol. 1 pp. 685-790.

juzga indispensables para su funcionamiento, pero una vez que esa manifestación de voluntad es expresada, ella es imputable a la organización como tal.

Es irrefutable que la existencia de los órganos principales (Asamblea General, Consejo de Seguridad, etc.) descansa sobre una base jurídica convencional, el tratado; por el contrario, el órgano subsidiario procede de una deliberación de la Organización, su creación se relaciona a la voluntad propia de la Organización jurídicamente definida, cualquiera que sea el nombre que se le dé al acto de la Organización (decisión, recomendación, ruego, etc.,) por la cual ha sido creado.

Existe un grave problema, respecto a la creación de órganos subsidiarios por la Asamblea General, problema debido a que no existe en el marco de la Carta, ningún órgano encargado de velar por la constitucionalidad de los actos emitidos por la Asamblea General. Efectivamente, la cuestión de saber si el Derecho reconocido a ella para crear órganos subsidiarios conlleva un límite, ha sido en diversas ocasiones examinada en muchas sesiones de la Asamblea General, en ocasión de la creación de la Comisión interina o "Pequeña

Asamblea" (88) Los principales problemas surgidos a este respecto han sido los siguientes:

19.- ¿La Asamblea General posee las atribuciones, para completar las del órgano subsidiario que debe ser creado?

20.- En relación a ciertos poderes que confiere la Carta, a los órganos principales, ¿Es posible extender esos poderes a un órgano subsidiario de la Asamblea?

3.- ¿Puede la Asamblea General para librarse de las responsabilidades que le son impuestas por la Carta, crear los órganos subsidiarios necesarios investidos de funciones que no son expresamente atribuidas a la Asamblea General?

Ciertos delegados hicieron valer que las competencias atribuidas a esta comisión interna eran tales que se haría de ella un órgano principal más que un órgano subsidiario. En efecto, entre las funciones que le querían atribuir a esta Comisión, ciertas pertenecían a la misma Asamblea General, por ejemplo: el Derecho de hacer estudios y encuestas sobre toda situación tocante al mantenimiento de la Paz y de la Seguridad Internacionales, la obligación de asegurar la puesta en marcha de las resoluciones de la Asamblea y el trabajo preparatorio necesario para permitir a .

(88) Ver A.G. 11, Ple., vol., II Sesión 110 pp. 349-371 III Sesión pp. 371-387.

esta última; formular las recomendaciones considerando los principios generales de la cooperación para el mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales. Sobre el particular los delegados hicieron ver, que los órganos subsidiarios tenían por objeto secundar a la Asamblea General y no podrían tener funciones independientes, pues la Carta no le reconoce en ninguna parte a la Asamblea General el Derecho de delegar en un órgano subsidiario sus propios poderes.

Así mismo, si este modo de concebir el papel que debe jugar un órgano subsidiario era sensiblemente restringido (se limita a ayudar al órgano principal en estudiar ciertas cuestiones y a informar a ese respecto), sin embargo, le queda el mérito de haber puesto el problema en sus verdaderos términos, a saber, cuales son los límites que se deben imponer a los órganos principales, concerniente a las atribuciones acordadas a los órganos subsidiarios que fueron llevadas a crear y la cuestión de saber si un órgano principal puede delegar en un órgano subsidiario las competencias principales que el tiene por disposiciones explícitas de la Carta.

Otro problema serio, concerniente a la creación de órganos subsidiarios, ha sido el de la relación que debe

existir entre estos últimos y el órgano principal que los ha creado.

Todo el mundo está de acuerdo al decir que los órganos subsidiarios, se encuentran en una relación de dependencia proporcional a los órganos principales y que, por consecuencia, los datos que emanan de estos órganos no tienen ninguna fuerza obligatoria para los órganos principales. Mientras tanto el problema se ha puesto a la consideración del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Efectivamente, la cuestión es saber cual debería ser la extensión de las competencias delegadas a dicho tribunal en relación a las de la Asamblea General, e igualmente, en relación a las del Secretario General. Si analizamos los debates que tuvieron lugar en el seno de la quinta comisión encargada de estudiar este problema (89) podríamos resumirlo diciendo que se manifestaron dos tendencias:

Según ciertos miembros, debería subrayarse la independencia completa del tribunal, en tanto que la Corte se encarga de tomar decisiones definitivas, a fin de dar a los miembros del personal un sentimiento de seguridad para el caso

(89) A.G. IV. 52 Com. 188 a 190 Sesión Plenaria.

en que ellos estimaran que las cláusulas de su contrario no habían sido respetadas. Según otros, se deberían salvaguardar los derechos de la Asamblea General y la posición del Secretario General en tanto que es el funcionario de mayor rango de la Organización. Ellos expresaron la creencia que la competencia del Tribunal Administrativo no atentaba contra el poderes de la Asamblea General al formular o modificar artículos del Estatuto del personal o al Derecho del Secretario General de dar las directivas a ese mismo personal.

Dos tendencias se manifestaron también en lo que concierne a la interdependencia del tribunal y de la Asamblea General. Algunos delegados desearon subrayar el carácter administrativo del Tribunal y su calidad de órgano auxiliar. Otros insistían, por el contrario, sobre su carácter judicial. Finalmente las decisiones tomadas por la Asamblea General constituyen un compromiso entre estas dos tendencias y se decidió que la competencia del Tribunal se concentraría a la resolución de las demandas que por inobservancia al contrato se presentaron.

Por su parte, la Corte Internacional de Justicia, algunos años más tarde ha admitido el carácter estrictamente judicial del Tribunal Administrativo y el hecho de que la

Asamblea General no podía proceder a la revisión de los juicios ya pronunciados por ese tribunal. (90)

B.- Los actos jurídicos unilaterales de la O.N.U., respecto a la condición jurídica de sus funcionarios.

Otro campo en el que con frecuencia se manifiesta la voluntad unilateral de la Asamblea General es aquel que se refiere a la condición jurídica de los funcionarios.

EL problema de la naturaleza jurídica del lazo de función pública, conlleva las mismas dificultades en el marco de la Organización de las Naciones Unidas que en el de los Estados. Esta coincidencia, sin embargo, no es suficiente.

La Organización de las Naciones Unidas comporta una estructura y una vida interior que no son sino reflejo de las ordenes jurídicas estatales. Se trata, como lo dice la Corte Internacional de Justicia, de un "sistema jurídico organizado" (91) que comparta una jerarquía de reglas propias de las cuales el conjunto constituye, según la expresión de la jurisprudencia, el "Derecho Interno de la Organización". (92)

(90) C. I. J. Recueil 1954, p. 55

(91) C. I. J. Recueil 1954, p. 56

(92) Cfr. Paul Reuter, Op. cit., p. 447; L. Focsaneou Op. cit.

En virtud de no ser nuestra intención entrar en detalle con relación a la condición jurídica de los funcionarios de la Organización de las Naciones Unidas toda vez que sobrepasaría el marco de nuestro estudio, simplemente mencionaremos que ella es determinada por dos tipos de normas unas, contractuales y las otras, reglamentarias.

El criterio de distinción de esas dos normas se encuentra en relación a su destino; son contractuales los elementos tocantes a la "Situación particular de cada miembro del personal"; son reglamentarias las que tocan "De una manera general a la Organización de la función pública internacional y a la necesidad de su buen funcionamiento".

Por consecuencia, el régimen de esos dos elementos es diferente. Las normas contractuales son sometidas al principio de la intangibilidad del contrato y no pueden ser modificadas sin el acuerdo de las dos partes; las normas reglamentarias, por el contrario, son sometidas a los principios que rigen los actos reglamentarios unilaterales de las autoridades públicas, es decir que ellas son tomadas libremente por la autoridad competente; La Asamblea General (en virtud del Artículo 101 de la Carta) la cual puede

modificarlos en cualquier momento, en consideración de todos los miembros del personal.

Este principio ha sido expuesto muy claramente por el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas en el juicio Kaplan de 21 de agosto de 1943.

"El Tribunal estima que las relaciones entre el personal y la Organización de las Naciones Unidas comportan diversos elementos por consecuencia no son únicamente de naturaleza contractual.

El Artículo 101 de la Carta otorga a la Asamblea General el Derecho de fijar las reglas para la nominación del personal y por consecuencia, para modificarlas.

Conforme a este Artículo, la Asamblea General ha elaborado un nuevo estatuto del personal y decidió que ese nuevo Estatuto entre en vigor el 19 de marzo de 1952, reemplazando al anterior.

El resultado de lo que aquí precede es que, no obstante la existencia de contratos entre la organización de las Naciones Unidas y los miembros del personal, el régimen jurídico de éste es determinado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Esto nos conduce a distinguir en la situación jurídica de los miembros del personal, los elementos contractuales y los elementos reglamentarios:

Es contractual todo lo que toca a la situación particular de cada miembro del personal, por ejemplo la naturaleza del contrato, el grado, etc.

Es reglamentario todo lo que toca de una manera general a la organización de la función pública internacional y la necesidad de su buen funcionamiento, por ejemplo, las reglas generales, no habiendo un carácter personal. Si los elementos contractuales no pueden ser modificados sin el acuerdo de dos partes, por el contrario, los elementos reglamentarios son siempre susceptibles de ser modificados en cualquier momento, por medio de disposiciones sentenciadas por la Asamblea General y esas modificaciones se imponen a los miembros del personal". (93)

(93) Tribunal Administratif des Nations Unies, Judgement Kaplan, Nº 19, 21 de agosto de 1953.

Q.- El Derecho Interno de la Organización de las Naciones Unidas y sus Singularidades.

Antes de finalizar este último capítulo hemos considerado interesante hablar un poco sobre algunas particularidades que caracterizan el Derecho interno de la Organización de las Naciones Unidas. Es así, que con esta parte del capítulo lo daremos por concluido.

Si bien es cierto que en algunos de los aspectos el Derecho interno de la Organización de las Naciones Unidas presenta sorprendentes analogías con los derechos internos de los estados, también es verdad que el se distingue claramente por otros, que le confiere una originalidad no poco sorprendente. Efectivamente, aunque sujeto de Derecho internacional, la D.N.U., no es un estado. Por otra parte las personas internacionales no estatales presentan un conjunto de carácter tan variado y heterogéneo, que bien podríamos decir que no existe el Derecho común para ellos. A pesar de una cierta similitud entre ellas, cada una de esas personas no estatales depende, en lo concerniente a sus metas, principios, organización, competencia, derechos y obligaciones, de un acto constitutivo. no es pues asombroso, en esas condiciones, que el sistema jurídico interno de las Naciones Unidas presente

particularidades derivadas de la Carta constitutiva de la Organización.

Estas particularidades del Derecho interno de la Organización de las Naciones Unidas, se pueden considerar negativas, pues, en comparación con los derechos estatales, se distinguen, más bien, por un determinado número de imperfecciones y lagunas.

Sobre el particular aparecen dignos de mención los siguientes aspectos:

I. Ausencia de un órgano legislativo especializado.

II. Ausencia de un mecanismo constitucional para la solución de los conflictos de posibles competencias entre órganos principales investidos de funciones legislativas.

III. Finalmente, ausencia de un órgano judicial encargado del control de la constitucionalidad de los actos emanados de los órganos principales.

En forma correlativa, expondremos algo en relación a cada uno de los aspectos antes mencionados.

I. La Organización de las Naciones Unidas no conoce de poder legislativo interno centralizado. Todos sus órganos principales poseen esas competencias a título exclusivo. El Derecho interno de la Organización se parece, en alguna forma, a un sistema federal, conduciéndolo algunos legisladores que se reparten la competencia por materias, y pueden crear, cada uno en su dominio, reglas de igual valor jurídico.

En algunas ocasiones se ha querido presentar a la Asamblea General investida de un papel prominente en materia de la legislación interna. Es así que en su exposición oral ante la Corte Internacional de Justicia el Señor Phileger, representante de los Estados Unidos, designa a la Asamblea General como "el cuerpo legislativo principal de las Naciones Unidas." (94)

Sin duda este órgano es la "pieza central" de la Organización, la posición de órgano central resulta de toda una serie de disposiciones de la Carta, pero eso no ha impedido a la corte declarar en su opinión consultiva relativa a la competencia de la Asamblea General por la admisión de un estado a las Naciones Unidas:

(94) C.I.J., Mémoires, Tribunal Administratif des Nations Unies, p. 317

" La Asamblea General y el Consejo de Seguridad, son el uno y el otro, los órganos principales de las Naciones Unidas. La Carta no coloca al Consejo de Seguridad en una posición subordinada..". (95)

El problema de la pluralidad de órganos existiendo además competencias legislativas, nos lleva a considerar la segunda laguna de Derecho interno de la Organización de las Naciones Unidas.

II. Esta ausencia de un mecanismo constitucional para la solución de los conflictos de competencias entre órganos investidos de funciones legislativas, constituye una de las lagunas más importantes en el sistema de la Carta, pues, cuando en un sistema jurídico algunos legisladores de igual rango jerárquico ejercen atribuciones legislativas paralelas siempre son posibles los conflictos, sobre todo cuando se trata de sus límites, sobre este particular la Carta no ha previsto algún mecanismo constitucional para la solución de tales conflictos.

Sin embargo, debemos señalar que el problema había sido abordado, por primera vez, en la Conferencia de San Francisco, por el delegado de Bélgica quien había propuesto ..

(95) C.I.J. Recueil, 1950 p. 8

atribuir la competencia general para la interpretación de la Carta a la Asamblea General o a la Corte Internacional de Justicia. (96)

El informe adoptado en la Conferencia de San Francisco, rechazando las proposiciones del delegado de Bélgica, sugiere que en caso de divergencia de interpretación de las competencias, la cuestión podía ser sometida por los Estados Miembros a la Corte Internacional de Justicia según el procedimiento contencioso, como si se tratara de otro tratado. El informe sugiere también que los órganos en desacuerdo sobre el contenido de un texto constitucional, podría demandar a la Corte una opinión consultiva sobre la interpretación expresada, o bien podría encargar a un comité de juristas el arbitraje de la diferencia.

Evidentemente todas esas modalidades de reglamento no constituyen soluciones jurídicas estables, sino simples expedientes.

(96) L. Kopelmanas, L'Interpretation de la Charte; op. cit. pp. 254-311

III. Con relación a la ausencia de un órgano judicial encargado del control de la constitucionalidad de los actos emanados de los órganos principales, podemos decir que esta laguna ha sido subsanada, aunque en forma parcial, por la Asamblea General, ello, en virtud de la creación de un Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Se dice que es parcial, toda vez que ese tribunal, según los términos del Artículo 29 de su Estatuto, no es competente más que para conocer las demandas invocando la inobservancia del contrato de funcionarios del Secretario de las Naciones Unidas o de las condiciones de empleo de esos funcionarios, pero añadimos que las garantías ofrecidas por ese tribunal son muy precarias, pues la Asamblea General puede, en todo momento, suprimir al mencionado tribunal o reducir sus competencias por una simple resolución legislativa.

Conclusiones

1.- Los actos jurídicos unilaterales de la Organización de las Naciones Unidas no contienen las mismas características y modalidades que los actos jurídicos unilaterales de los Estados.

2.- La voluntad de la Organización de las Naciones Unidas se forma con la participación de los Estados Miembros según las reglas del voto en vigor.

3.- En el momento en que se manifiesta, esta voluntad se vuelve la voluntad de la Organización como tal y puede ser imputable.

4.- Es imputable en el sentido de manifestación de voluntad de una persona jurídica distinta de los Estados que la componen.

5.- El análisis del papel que juegan las organizaciones internacionales y su influencia sobre el Derecho de nuestro tiempo, no podría considerarse completo sin un examen profundo de la naturaleza jurídica de la voluntad, propia de dichas organizaciones.

6.- En virtud de que ciertos actos de la Organización se dirigen a los Estados Miembros, no solamente como sujetos de Derecho internacional, sino también, como integrantes de los órganos de la Organización, resulta difícil elaborar una clasificación rigurosa de los mismos. En consecuencia, resultaría igualmente difícil hacer la distinción, entre los actos jurídicos unilaterales de orden internacional y los de orden interno.

Bibliografía

- ANZILOTTI, D. Cours de Droit International, Vol. 1 Paris, 1929.
- BADSEVANT, S. Les Fonctionnaires Internationaux, Paris, 1938.
- BASTID, S. Les Tribunaux Administratifs International at Leur Jurisprudence, R.C.A.D.I., 1957.
- BINDSCHESLER, R. La Delimitation des Competences des Nations Unies, R.C.A.D.I., 1963.
- CARD, S.M. La Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, Revista Española de Derecho Internacional, 1960.
- CARRILLO SALCEDO, J.A. La Potestad Reglamentaria en los Ordenamientos de las Comunidades Supranacionales Europeas, Revista Española de Derecho Internacional, 1958.
- CASTAÑEDA, JORGE Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas, El Colegio de México, 1967.
- DEHAUSSY, J, Les Actes Juridiques Unilateraux en Droit International Public, Journal de Droit International, Paris, 1956.
- DE VISSCHER, CH. Théories et Realites en Droit International, Paris, 1953.
- DE VISSCHER, CH. Spectes Récents du Droit Procedural de la Cour International de Justice, Paris, 1966.
- DE VISSCHER, CH. Les Tendences Internationales des Constitutions Modernes, R.C.A.D.I., 1952.
- FOCSANEAU, L. Le Droit Interne de L'Organization des Nations Unies, A.F.D.I., 1957.
- GONZALEZ CAMPOS, J.D. Notas sobre la Práctica de las Organizaciones Internacionales respecto a la sujeción de Estados en el Estatuto de los miembros de la Organización, Revista Española de Derecho Internacional, 1962.

GUGGENHEIM, P. Traite de Droit International Public, Geneve, 1953.

KERNO, IVAN L'Organization des Nations Unies et la C.I.J., R.C.A.D.I., 1951

JEDROSS, A. Idées Directrices de L'O.N.U., R.C.A.D.I., 1953.

KOPELMANAS, L. L'Organization des Nations Unies; L'Organization Constitutionnelle des Nations Unies; Les Sources Constitutionnelles de L' O.N.U., Paris, 1947.

LALIVE, J.F. L'Inminite de Juridiction des Etats et des Organizations Internationales, R.C.A.D.I., 1953.

MEDINA ORTEGA, MANUEL La Organización de las Naciones Unidas; Su estructura y Funciones, madrid, 1970.

MORELLI, G. Cours General de Droit International Public, R.C.A.D.I., 1956.

NEGULESCO, P. Principies de Droit International Administratif, R.C.A.D.I., 1953.

REUTER, P. Organizations Internationales et Evolution de Droit, L'Evolution du Droit Public, Paris, 1956.

REUTER, P. Principies de Droit International Públic, R.C.A.D.I., 1961.

SEARA VAZQUEZ, M. Derecho Internacional Público, México, 1991.

SEPULVEDA, CESAR. Derecho Internacional Público, México, 1991.

THIERRY, H. Avis Consultatif sur Certaines Dépenses des Nations Unies, A.F.D.I., 1962.

Abreviaciones.-

- A.F.D.I. Anuario Francés de Derecho Internacional.
- A.G. Asamblea General.
- C.E.C.A. Comunidad Europea del Carbón y el Acero.
- C.E.E. Comunidad Económica Europea.
- C.I.J. Corte Internacional de Justicia.
- C.P.J.I. Corte Permanente de Justicia Internacional.
- O.I.T. Organización Internacional del Trabajo.
- O.N.U. Organización de las Naciones Unidas.
- R.C.A.D.I. Recueil des Cours de L'Académie de Droit International.
- REPERTORIO Repertorio de la Práctica seguida por los Organos de las Naciones Unidas.
- TRID. ADM. Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.