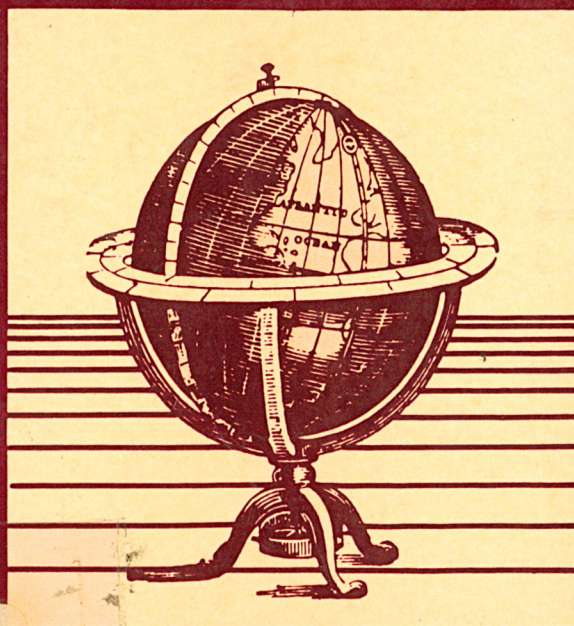


Jorge Castañeda

México y el orden internacional



341.0972
C346m
ej. 14

El Colegio de México

MÉXICO Y EL ORDEN INTERNACIONAL

***Publicación conmemorativa
por los cuarenta años de la fundación de
El Colegio de México***

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

JORGE CASTAÑEDA

México y el Orden Internacional



EL COLEGIO DE MEXICO

Primera edición (2 000 ejemplares) 1956
Primera reimpresión (3 000 ejemplares) 1981

Derechos reservados conforme a la ley
© 1956, EL COLEGO DE MÉXICO
Camino al Ajusco 20, México 20, D. F.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ISBN 968-12-0067-5

ADVERTENCIA

La Dotación Carnegie para la Paz Internacional y El Colegio de México convinieron en hacer un estudio sobre las opiniones y las experiencias de México respecto de la organización internacional, y sobre todo de las Naciones Unidas; se pensó que tendría, además de un interés intrínseco, el de coincidir su terminación con el décimo aniversario de las Naciones Unidas y la posibilidad de revisar su Carta.

El estudio mexicano tuvo que apartarse un tanto de las normas originales en que pensó la Dotación Carnegie para otros estudios semejantes hechos en varios países. El primer paso consistió en escoger una persona a quien se encomendará hacer la investigación y redactar los resultados de ella; se invitó a don Jorge Castañeda, en su condición, estrictamente privada, de interesado en cuestiones internacionales; para que trabajara con él, se designó a un ayudante encargado de rastrear en las publicaciones periódicas la reacción de la opinión pública mexicana, y en documentos que pudieran reflejar la de importantes sectores de la población, como las organizaciones obreras, asociaciones de intelectuales, etc.

Cuando el trabajo del señor Castañeda había progresado suficientemente, se nombró un Consejo, cuya función era la de examinar el estudio, discutirlo y proponer modificaciones, y que se formó con las siguientes personas, que muy amablemente accedieron a colaborar con El Colegio:

Dr. Pedro de Alba, antiguo representante mexicano ante la Organización Internacional del Trabajo y actual senador de la República;

Dr. Manuel Sandoval Vallarta, miembro del Colegio Nacional y subsecretario de Educación Pública;

Dr. Alfonso Noriega Jr., profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de México;

Lic. Isidro Fabela, antiguo embajador y miembro de la Corte Internacional de Justicia;

Dr. Manuel Martínez Báez, antiguo representante de México ante la UNESCO y miembro del Colegio Nacional; Señor Carlos Peón del Valle, antiguo Director de Organismos Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

Don Eduardo Espinosa Prieto, Director Interino de Asuntos Políticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y el Dr. Antonio Martínez Báez, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de México y antiguo ministro de Economía.

Don Alfonso Reyes, presidente de El Colegio de México, y don Daniel Cosío Villegas, dirigieron los debates, y este último se encargó de la coordinación del proyecto de estudio.

Los miembros del Consejo fueron invitados, no como representantes de organizaciones públicas o privadas, sino como ciudadanos particulares; por eso, adoptó la regla de que el autor del estudio sería el único responsable de él, y tendría, en consecuencia, libertad para incorporar en su estudio las observaciones y sugerencias hechas por el Consejo.

Cada uno de los capítulos del trabajo del señor Castañeda fueron discutidos libremente, durante varias reuniones, en su integridad, y el autor revisó el texto original para darle su forma presente. El Colegio de México lo publica como una muy valiosa contribución al estudio de un problema de cuya solución correcta depende en gran medida el bienestar de todo el mundo.

DANIEL COSÍO VILLEGAS,
Director del Proyecto

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto describir y estimar la actitud y la política de México relacionadas con el problema de la organización internacional, destacando, en especial, aquellas cuestiones que suscita la existencia y actividades de las Naciones Unidas. El aspecto descriptivo comprenderá el punto de vista oficial del gobierno mexicano y la reacción de la opinión pública en la medida en que sea posible interferirla de los órganos de expresión o de otras circunstancias. La parte crítica y estimativa se referirá a la posición que en el pasado ha mantenido México ante los principales problemas de la organización internacional; en ella también se harán sugerencias o proposiciones acerca de la actitud mexicana o de los cambios constitucionales o reglamentarios que parezcan deseables en la organización y funcionamiento de las Naciones Unidas.

El planteamiento mismo del problema suscita varias cuestiones previas. En primer término, es preciso escoger el ángulo desde el cual se va a enfocar la investigación. La presentación de la actitud y de la política internacionales de un país puede realizarse de distintas maneras. Esta investigación tendría, para algunos países, fundamentalmente, el objeto de determinar en qué medida la existencia y actividades de las Naciones Unidas han contribuido a la realización de ciertas metas internacionales específicas del país en cuestión; entendemos, por ejemplo, que el trabajo británico se desarrolla alrededor de este asunto central. Pero es lícito preguntarse si en el caso de México sería ésa la manera más apropiada de plantear el problema; en otros términos, es necesario resolver previamente si en el caso de nuestro país se han de estudiar, sobre todo, los problemas mexicanos de carácter internacional y la influencia que sobre ellos hayan tenido las actividades de los organismos internacionales, o si, por el contrario, se han de examinar problemas *generales* de la organización internacional, aun cuando se vean desde un ángulo nacional.

En segundo término, debe fijarse la relativa extensión e importancia que ha de atribuirse respectivamente a los dos aspectos importantes del trabajo. Podría hacerse especial hincapié en el estudio de los medios de expresión de la opinión pública y relacionar estrechamente la parte estimativa y las conclusiones con aquellos temas y soluciones que parezcan dominantes en la preocupación y estimación nacionales; también sería posible redactar la parte estimativa en forma más libre, como reflejo de la opinión personal de quienes intervienen en la presente investigación, y presentar en forma separada, a manera de apéndice, la reacción de la opinión pública respecto de ciertos problemas.

La respuesta que se dé a estas cuestiones previas, incidirá, como es natural, en el carácter, alcance, lineamientos generales y conclusiones del estudio, y hasta en sus contornos exteriores.

Se pensó que no podrían contestarse estas preguntas sin antes formarse un juicio, siquiera fuera provisional, sobre aquellas metas de la política exterior mexicana que en alguna forma están relacionadas con la existencia de los Organismos Internacionales. Las siguientes consideraciones podrían resumir la conclusión a la cual se llegó, como un simple punto de partida, para abordar la presente investigación.

México no tiene intereses directos de carácter político, territorial, estratégico o siquiera económico allende sus fronteras, como ocurre con todas las grandes potencias; no ejerce hegemonía sobre otras regiones ni tiene intereses propios y directos que proteger en las zonas que son hoy focos de tensión internacional. Además, México es uno de los pocos Estados Miembros que "no ha estado en la Agenda" de las Naciones Unidas. Hasta ahora no ha sido parte, activa o pasiva, en las controversias ventiladas ante la Organización, ni está interesado *directa e inmediatamente* en ninguna situación que pudiera poner en peligro la paz. Por último, el nacimiento o la existencia del Estado Mexicano no estuvo vinculado directamente, ni lo está, con la acción de las Naciones Unidas, como ocurre con otros países, tal como Israel o Indonesia. Así, pues, podría decirse que México carece hoy

de objetivos internacionales *específicos* de carácter político susceptibles de alcanzar por la acción de la Organización Internacional.

Consecuentemente, a diferencia de lo que podría ser un punto de observación adecuado para una Gran Potencia y para ciertos pequeños Estados, pareció que tendría poco sentido realizar, en el caso de México, un trabajo en torno al papel que ha desempeñado la Organización Internacional en el logro de ciertas aspiraciones específicamente nacionales. El interés de México en las Naciones Unidas tiene un carácter más general y los beneficios que espera de ella no son exclusivamente suyos, sino comunes a numerosos países: la realización de los fines políticos, económicos y sociales de la Carta. Su contribución a las Naciones Unidas no tiende a la defensa de intereses nacionales directos, sino a vigorizar la capacidad de la Organización para realizar sus propósitos generales.

Estas consideraciones, como es de esperarse, influyen en el carácter de este estudio. Por eso mismo, la investigación tendrá un carácter más general y más institucional que las de otros países. En lo fundamental, el índice del presente trabajo coincide con los grandes temas de las Naciones Unidas en el orden en que aparecen en la Carta: propósitos, principios, composición y, sobre todo, los distintos medios de acción de que dispone para realizar sus fines.

Desde luego, no se ha perdido de vista la necesidad de enfocar nacionalmente los problemas generales; antes bien, toda la investigación persigue ese objetivo. Al estudiar cada uno de los grandes temas de la Organización Internacional, se pondrá especial empeño en destacar cuál ha sido la posición de México y en examinar dónde radica el interés permanente de nuestro país. Pero, desde que se inició el estudio preparatorio de los diversos temas, se advirtió que, si bien suelen encontrarse algunas diferencias entre la posición de México frente a ciertos problemas y la de otros medianos y pequeños países, sus intereses, aspiraciones y medios de acción coinciden fundamentalmente. En realidad, sería difícil encontrar casos en los que México haya perseguido un objetivo peculiar en el seno de los organismos internaciona-

les. Aun tratándose de cuestiones tales como la elevación del nivel de vida, que en cada país reviste caracteres singulares, no se encontró que su actitud fuera esencialmente distinta de la de un gran número de países. Este propósito de la Organización tiene ciertamente mayor sentido y vigencia en los países escasamente desarrollados que en los países industriales; pero, aun cuando existen ciertas diferencias entre la estructura económica de México y las de otros países poco desarrollados, diferencias que se reflejan en los distintos medios *internos* que aplican respectivamente para elevar sus niveles de vida, sus puntos de vista han coincidido básicamente en la recomendación de ciertos medios de acción *internacional* para lograr semejante propósito común.

La identidad de situaciones es también patente en el campo político.

Los problemas políticos internacionales del México actual no son de naturaleza distinta a las de otros muchos países menores; por lo menos, no lo son los que pueden resolverse mediante la acción de los organismos internacionales. Por otra parte, en lo que se refiere a su capacidad para contribuir a la solución de los conflictos políticos mundiales, los medios de acción de que dispone México son esencialmente, los mismos que los de otros países en situación semejante.

Todas estas consideraciones fueron tomadas en cuenta para enfocar el estudio. Así, ante todo, se procurará presentar las aspiraciones, los intereses, los medios de acción y las realizaciones de México en la medida en que sea representativo de un gran número de Estados con los cuales tiene cierta semejanza. Además, cuando sea posible, se procurará una mayor singularización del punto de vista mexicano: al examinarse cada uno de los problemas generales se destacará la diferencia entre la posición de México y la de los demás países pequeños y medianos, especialmente los latinoamericanos.

La situación internacional de México no podría dejar de condicionar la reacción de nuestra opinión pública ante los problemas internacionales. Por eso, al propio tiempo que se inició la parte estimativa y crítica, comenzaron a examinarse

los medios de información para presentar los puntos de vista de la opinión nacional sobre algunas actividades y problemas de las Naciones Unidas. El examen dio resultados tan pobres que finalmente se decidió no incluirlo como una parte separada de la investigación. Podría decirse, en términos generales, que casi no existe en México una opinión, manifestada por lo menos en los órganos normales de expresión, sobre ninguno de los problemas estructurales de las Naciones Unidas: competencia, composición, funciones, órganos, etc. Como ejemplo cabría mencionar el hecho de que la Resolución Unión Pro-Paz, que entraña un concepto nuevo e importante de toda la seguridad colectiva y que podría tener en nuestro país repercusiones no del todo distintas de las que derivarían de un tratado de defensa militar con Estados Unidos, es prácticamente desconocida fuera de un reducido sector que se dedica profesionalmente a estas cuestiones. Desde que fue adoptada, no se ha publicado en México ni una monografía ni un estudio sobre tan grave asunto. La aprobación misma de la Carta de las Naciones Unidas en el Senado no provocó un extenso debate parlamentario sobre su importancia o consecuencias, o siquiera un análisis detenido de sus disposiciones. Desde entonces, esto es, desde 1945, rara vez se ha vuelto a hacer referencia a la Organización de las Naciones Unidas en el Senado.

La escasa preocupación de la opinión pública mexicana por los problemas que conciernen a las Naciones Unidas y el desconocimiento general sobre su organismo y funcionamiento, no podrán menos de influir también en el presente trabajo. Como ya se anticipó, la reacción de la opinión pública no es tan considerable en México como para inspirar nuevas o mejores soluciones a los problemas de la organización internacional. Se pensó, sin embargo, que si bien este trabajo difícilmente podría reflejar la opinión pública de nuestro país, seguramente tendría alguna utilidad si sirviera, en cambio, como estímulo para que ciertos sectores de la opinión mexicana se interesaran más por las cuestiones que suscitan la existencia y actividades de las Naciones Unidas. En otros términos, fue preciso concebir este trabajo, no como el resultado final de una investigación, sino como primer

paso que puede contribuir, dentro de la importancia creciente que las cuestiones internacionales tendrán que merecer poco a poco en la estimación nacional, a que se conozca mejor en México un aspecto no despreciable de ellas.

Esta razón explica en parte por qué se concederá gran importancia al planteamiento general de los problemas y a la parte descriptiva de las instituciones, cosa que no sería necesaria si el presente trabajo estuviera destinado exclusivamente a un sector profesional extranjero interesado sólo en conocer los aspectos específicos de la posición de un país. La necesidad de tener presente esta circunstancia obligará ocasionalmente a conceder, respecto de ciertos temas, mayor espacio al aspecto general del trabajo que al estudio de la posición concreta de México.

Las causas del desinterés general por las cuestiones internacionales podrían resumirse en una frase: México vive un momento de acentuado nacionalismo. Desde la Revolución Mexicana iniciada en 1910 —y que contribuyó como pocos fenómenos a la formación de una conciencia nacional— se viene realizando en todos los aspectos de la vida del país una especie de introspección nacional. El país empieza a cobrar conciencia de sí mismo, de sus potencialidades y de sus limitaciones. En fecha reciente, el proceso de industrialización —como ocurre en todos los países que atraviesan parecida fase de desarrollo— ha sido causa y efecto de un fuerte nacionalismo económico que se manifiesta, simultáneamente, en la aparición de vigorosos signos nacionalistas en las demás esferas de la vida nacional.

No es éste el lugar para describir y juzgar este fenómeno, que es común, en mayor o menor grado, a todos los pueblos en determinados momentos de su evolución. Lo importante es advertir que el nacionalismo se ha manifestado, en México y en otras partes, por una preocupación menor, y aun por una relativa desestimación, en la opinión pública y en las esferas gubernamentales, de aquellas cuestiones internacionales que tienen carácter más general y cuyo aplazamiento no crea un problema interno inmediato.

En términos generales, todavía no se aprecia suficiente-

mente en México la influencia que puede tener, en el interior mismo de nuestro país, el estímulo de los objetivos políticos, económicos y sociales de los organismos internacionales. México apenas empieza a superar el concepto puramente bilateral de las relaciones internacionales. La política exterior de México se ha concebido tradicionalmente como una barrera, como una defensa para proteger el desarrollo interno del país contra ciertos factores externos. El principio guía de nuestras relaciones internacionales ha sido la No Intervención, esto es, un principio de carácter negativo. Tal circunstancia se explica por determinadas causas históricas, pero no es menos cierto que, en nuestra época, la política exterior de México podría ya desempeñar una función positiva. La participación cada vez más activa en los organismos internacionales sería un medio adecuado, sin duda, no sólo para fines de protección sino para proporcionarnos nuevos recursos e instrumentos políticos y económicos, que podrían contribuir en forma positiva al desarrollo de nuestro país. Desgraciadamente, en México y en otros países en grado semejante de desarrollo, apenas se empieza a conceder importancia suficiente a este aspecto general y mediato de las relaciones internacionales. Como se procurará demostrar a lo largo de este trabajo, no siempre se han formulado sistemáticamente los grandes lineamientos de nuestra política exterior sobre ciertas cuestiones generales importantes: los nuevos aspectos de la seguridad colectiva, el colonialismo —pese a que la producción colonial de materias primas semejantes, en condiciones de competencia ruinosa para la América Latina, no ha dejado de producir inquietud—, la protección internacional de los derechos del hombre, el dominio reservado de los Estados frente a los organismos internacionales y la No Intervención, las relaciones entre el Organismo Mundial y la Organización de Estados Americanos, y sobre todo la mejor manera de conciliar nuestra actitud en los dos organismos. Aun cuando la falta de esta formulación sistemática no se ha traducido con frecuencia en contradicciones graves, sería deseable que nuestra reacción ante los problemas de este tipo dejara de ser empírica y circunstancial.

Las razones indicadas han influido también en la consi-

deración e importancia relativas que se atribuyen a las relaciones internacionales dentro del conjunto de actividades de la Administración Pública. Los asuntos que se refieren a los organismos internacionales son aún considerados como un rubro aislado que designa fundamentalmente un departamento administrativo, sin que parezca existir, entre los funcionarios no dedicados profesionalmente a estas actividades, clara conciencia de que numerosos hechos que ocurren en los organismos internacionales tienen serias proyecciones internas. La proporción del presupuesto nacional que destina México a las actividades internacionales (aproximadamente el uno y medio por ciento) es uno de los más bajos aun entre los países pequeños. Por último, a causa de impostergables tareas internas, muy pocos de sus mejores hombres se han dedicado profesionalmente a las cuestiones internacionales.

Se indicó con anterioridad que no parecía posible resolver ciertas cuestiones previas que plantea la presente investigación, sino en función de los resultados de un juicio siquiera provisional, sobre los objetivos internacionales que interesan a México y sobre la posibilidad de realizarlos mediante la acción de los organismos de ese carácter. Igualmente se anticipó que en lo fundamental, las aspiraciones internacionales de México no son específicas sino comunes a un buen número de miembros de la sociedad interestatal que se designan con los nombres de pequeñas y medianas potencias. Es necesario recordar ahora, en forma esquemática, cuáles son aquellas aspiraciones básicas y permanentes de los Estados que pertenecen a esta categoría y que, a nuestro juicio, pueden realizarse mediante la acción de los organismos internacionales, así como los medios específicos de que disponen en ellos para cumplirlas. La consideración constante de estos fines y medios de acción servirá, en el desarrollo de todo el trabajo, para fijar la posición de los pequeños y medianos países respecto de cada uno de los problemas que se aborden.¹

¹ El significado del concepto "medianos y pequeños países" requiere una explicación. Según el sentido con que se emplean en el presente trabajo, tienen estos términos un valor más bien político que geográfico o demográfico. La in-

La primera aspiración de las pequeñas potencias es el mantenimiento de la paz universal. Esta meta no es específica de algunos países, pero por primera vez en la historia su realización interesa por igual a las pequeñas y a las grandes potencias. No existen ya países geográfica o políticamente alejados de los conflictos. Los países pequeños, pese a su reducida capacidad bélica, estarán tan expuestos como los grandes a las consecuencias de una guerra futura, casi necesariamente universal y total. Por otra parte, si bien las pequeñas potencias no disponen de un medio específico de acción para el mantenimiento de la paz en los organismos internacionales, existen métodos especialmente adecuados a su situación. Que se establezca un equilibrio de fuerzas entre las grandes potencias no es infrecuente en ciertas fases de la evolución de un conflicto —esta situación se presentó más de una vez en la guerra de Corea—, lo cual ofrece una oportunidad favorable para que las pequeñas potencias actúen

clusión o exclusión de Estados en esta categoría obedece, además, a criterios diversos, los cuales, desde ciertos puntos de vista, podrían parecer incongruentes. Así, al hacer referencia a “medianos y pequeños países”, se ha pensado sobre todo en Estados que por su escaso desarrollo económico y cultural, o por otros factores, no influyen de manera importante en las decisiones políticas mundiales. De igual manera, se ha tomado en cuenta la presencia de intereses que pueden claramente distinguirse de los de aquella Gran Potencia con la cual un pequeño o mediano país esté más vinculado, así como el hecho de que en cuestiones importantes, por lo menos ocasionalmente, esos intereses peculiares hayan podido traducirse en una posición independiente respecto de esa Gran Potencia. Por último, también se han considerado otros criterios aislados, pero importantes, como la existencia o ausencia de intereses coloniales directos.

En resumen, al emplear los términos “pequeños y medianos países”, se piensa fundamentalmente en los países latinoamericanos y en la mayoría de los asiáticos y africanos. Pero no se incluyen, aunque por distintas razones, los pequeños países de Europa Occidental, los del grupo soviético y los Estados de la Comunidad Británica que administran territorios en fideicomiso. Por otra parte, se considera generalmente a la India como incluida en esta clasificación, pese a que por numerosas razones este país no es una pequeña o mediana potencia. Si bien esta clasificación puede parecer arbitraria en cierto sentido, las labores de las Naciones Unidas durante los últimos años han puesto de manifiesto la “realidad” de esta agrupación en numerosas ocasiones.

Finalmente, el sentido de los términos “pequeñas y medianas potencias” depende también, a veces, no de criterios intrínsecos de clasificación sino de la materia a propósito de la cual se manifiesta. Desde este punto de vista, Australia, a la que no consideramos incluida en este grupo de países en relación con numerosos problemas pudo, sin embargo, ostentarse legítimamente en la Conferencia de San Francisco como campeón de las pequeñas y medianas potencias en la cuestión relativa a las facultades de la Asamblea General frente al Consejo de Seguridad.

decisivamente en el mantenimiento o restauración de la paz. En el capítulo sobre la seguridad colectiva se destacará que en el seno de una sociedad internacional dual, o por lo menos, caracterizada por la escasa fragmentación de fuerzas políticas, la aplicación de medidas coercitivas difícilmente puede operar sobre una base universal y, por lo tanto, eficaz; que, en consecuencia, la vocación pacifista y universal de las Naciones Unidas debería manifestarse preferentemente en la vigorización de los procedimientos para el arreglo pacífico de controversias y conflictos. Éste es un campo especialmente apropiado para la acción de los pequeños países. Debido al gran número de votos de que disponen, podrían actuar sistemática y, con frecuencia, eficazmente, además de ejercer, en favor de soluciones pacíficas y constructivas, una presión moral y política difícil de resistir. La posición inflexible que a menudo adoptan las grandes potencias ciertamente no facilita el arreglo de las cuestiones, pero puede a la vez presentar una oportunidad y un estímulo para la mediación de los pequeños países.

La segunda meta esencial de los pequeños países consiste en la preservación de la independencia frente a los factores externos que impiden su libre determinación. El adelanto de sus pueblos depende ante todo del esfuerzo propio, pero el prerrequisito del progreso consiste en la ausencia de factores externos que lo impiden o retardan. Estos factores pueden variar desde la agresión externa o la exagerada hegemonía política y económica de una gran potencia hasta la imposición, en el orden interno, de patrones internacionales de conducta en materia económica y social. Aunque estos últimos suelen haber sido formulados con la mejor intención por los organismos internacionales, y, como ocurre en ocasiones, por estarlo a la medida de colectividades más evolucionadas, en el seno de países políticamente inestables o escasamente integrados en lo social pueden constituir un obstáculo para su desarrollo.

Salvo esta última posibilidad —que prácticamente no ha llegado a presentarse desde que existen las Naciones Unidas—, los organismos internacionales pueden ser un vehículo eficaz para mantener y reforzar la independencia de los pe-

queños países. Éstos disponen para ello, de principios y medios de acción adecuados a su situación. La invocación, el respeto y la aplicación invariable del principio de No Intervención frente a otros Estados en el seno de los organismos internacionales, en todos los casos y al margen de consideraciones políticas circunstanciales, representan medios apropiados para fortalecer su independencia. De igual manera, el principio conexo del resguardo del dominio reservado del Estado frente a las organizaciones internacionales, en materias que pertenecen esencialmente a la jurisdicción interna (Art. 2, párrafo 7 de la Carta), constituye una defensa que contribuye a preservar su autonomía. Por último, el énfasis en la función del Derecho como criterio para resolver, en la medida de lo posible, todas las cuestiones internacionales, constituye también una actitud propia de los pequeños países.

Existe gran número de situaciones, en la teoría y en la práctica de la organización internacional, que admite un tratamiento político y otro jurídico. La distinción entre las materias que pertenecen a la jurisdicción interna de las correspondientes al dominio internacional, el criterio en que debe inspirarse la adopción de medidas colectivas (Art. 1, párrafo 1 de la Carta) y la determinación de lo que es la agresión, son ejemplos de cuestiones que puedan resolverse jurídicamente o bien constituir una función política de los órganos de las Naciones Unidas. Los pequeños países tienen interés en ampliar el radio de acción del Derecho en los organismos internacionales. La "igualdad soberana" de los Estados significa ante todo la existencia de un orden normativo universal que se aplica objetivamente y por igual a los Estados grandes y pequeños. En cambio, la solución política de los asuntos admite en mayor grado la acción de factores que reflejan la desigualdad entre los Estados.

La tercera meta esencial de las pequeñas potencias consiste en acelerar el ritmo de su desarrollo económico y social. Los organismos internacionales no sólo contribuyen a ello alejando los factores externos negativos que retardan su evolución natural, sino también mediante una acción positiva internacional que auxilia el esfuerzo propio. El medio específico de acción de los países poco desarrollados, en el seno de

los organismos internacionales, consiste en la creación de instituciones internacionales de fomento económico y social. El financiamiento internacional a través de los organismos existentes —o que se creen en el futuro—, la asistencia técnica y las útiles funciones que desempeñan los organismos especializados y las comisiones económicas regionales, son ejemplos de la manera como la organización internacional puede contribuir al cumplimiento de esta importante y casi específica meta de los países poco desarrollados.

NATURALEZA, FINES Y PRINCIPIOS DE LAS NACIONES UNIDAS

1. NATURALEZA DE LA ORGANIZACIÓN

La Organización de las Naciones Unidas es una asociación de Estados soberanos vinculados entre sí en vista de ciertos propósitos comunes. La actual Organización Mundial no responde a una concepción federal sino que se asemeja, cuando más, a una confederación de Estados. Sus miembros se reservaron, en lo esencial, aquella suma de poderes que tradicionalmente se identifican con el concepto de soberanía, limitando sólo algunos aspectos de su ejercicio mediante un tratado multilateral. Los Estados tienen autoridad directa sobre sus ciudadanos individuales, y completo control sobre las finanzas y sobre las fuerzas armadas. Correlativamente, el Organismo Internacional carece de recursos propios para alcanzar sus fines. No tiene fuerzas armadas propias que impongan coercitivamente sus decisiones, ni puede disponer de los recursos financieros de sus miembros, ni, por último, puede entrar directamente en contacto o pedir obediencia a los ciudadanos de los Estados miembros por encima de sus respectivos gobiernos. La realización de los propósitos de la Organización —del mismo modo que ocurría con su antecesora la Liga de las Naciones— depende fundamentalmente de la cooperación voluntaria entre los Estados. En una palabra, las Naciones Unidas no son una autoridad supraestatal, sino una organización interestatal. La Carta de las Naciones Unidas resume la naturaleza y carácter de la Organización al expresar que “está basada en el principio de la igualdad soberana de todos su Miembros” (Art. 2, párrafo 1).¹

Numerosos internacionalistas y un sector muy considerable de la opinión pública mundial suelen atribuir el fracaso de la Liga de las Naciones y la debilidad e ineficacia de las

¹ Por medio de esta fórmula poco feliz, se pretendió expresar a la vez los conceptos de igualdad y de soberanía. En realidad, los Estados son soberanos, y por esta razón, iguales ante el derecho internacional. *Par in parem non habet imperium.*

Naciones Unidas a la soberanía estatal, o, por mejor decirlo, a la renuencia de numerosos Estados a abandonar su soberanía en grado tal que permitiera dotar a la Organización Internacional de poderes propios, suficientes para mantener el orden universal. Los partidarios de organizar la sociedad internacional conforme a un patrón federal desearían que en todas las cuestiones internacionales, o que tuvieran una proyección internacional importante, el Organismo Mundial fuera una verdadera autoridad, no sólo con una capacidad resolutive sin trabas sino, además, con recursos y elementos propios para imponer sus decisiones. De acuerdo con esta concepción, los Estados no serían libres para retirarse voluntariamente de la Organización; existiría un vínculo político-jurídico entre los ciudadanos de los diversos países y la Organización Internacional, de suerte que ésta, en aquellas amplias materias que fueran de su competencia, ejercería control y autoridad directos sobre los ciudadanos individuales dentro de la federación; sus órganos estarían compuestos de representantes electos directamente por los pueblos asociados en la federación; gran número de funciones que actualmente corresponden al Estado, tales como las relaciones exteriores en general, los armamentos, los aspectos más importantes de la vida financiera, la nacionalidad, la migración, etc., serían substraídas a las entidades políticas nacionales para entrar en el ámbito de la Organización Mundial; y, por último, las decisiones de ésta serían obligatorias y se adoptarían por mayoría de sus representantes. Como es natural, entre una concepción federal pura —concepción que equivaldría propiamente al gobierno mundial— y una Organización basada en el reconocimiento de la soberanía estatal de sus miembros, existe una amplia gama de situaciones intermedias.

Pero en todas ellas se postula generalmente como ideal reducir el radio de acción de las entidades políticas nacionales y la eficacia de su poder resolutive, vigorizando correlativamente a la Organización Internacional.

2. SOBERANÍA Y GOBIERNO MUNDIAL

¿Quién podría dudar de la perfección de este ideal? La historia enseña que cuando las unidades sociales se amplían para englobar factores de poder anteriormente incontrolados y autónomos, y se centraliza la autoridad —como ocurrió al surgir el Estado nacional moderno, después de romper el molde feudal— se estabilizan las relaciones sociales y se alcanzan, finalmente, el orden y la paz interna dentro de la nueva unidad social. Los frecuentes y graves conflictos internacionales de los últimos tiempos —que paradójicamente han coincidido con un creciente sentimiento de interdependencia entre los pueblos— han proyectado con nuevo vigor este ideal sobre el plano internacional. En más de una ocasión nuestra época ha comprobado que el poder sin restricciones del Estado para perseguir fines propios incompatibles con el bien de toda la sociedad internacional ha sido causa de guerras y males sin nombre para la humanidad. La carencia de medios eficaces para controlar la actividad arbitraria de los Estados —carencia que no es sino el reverso de la soberanía estatal— constituye la mayor debilidad del orden internacional contemporáneo.

Pero la falla de un sistema no desaparece simplemente declarándola abolida. Se habla con frecuencia de remediar los males de nuestro tiempo eliminando la noción de soberanía, como si ésta fuera un interruptor de corriente que pudiera conectarse o desconectarse a voluntad. Se ha olvidado que la soberanía estatal no existe *in vacuo* y que la presencia de dicha noción es un efecto y no una causa de las relaciones internacionales de una época, o, por mejor decirlo, un medio para preservar los intereses creados, materiales e ideológicos, internos e internacionales, del Estado contemporáneo. Los intereses que protege el Estado mediante la afirmación de su soberanía deben buscarse en todo el conjunto de relaciones sociales que se dan en el interior del Estado contemporáneo, sobresaliendo entre ellas, por su importancia, las relaciones de producción. No siendo la noción de soberanía sino la proyección internacional de ese cuadro de relaciones sociales, el

problema no puede consistir, pues, en abolirla, sino en crear las condiciones necesarias, fundamentalmente internas, para que pueda desaparecer.

¿Qué probabilidades existen de que en el futuro inmediato se presenten condiciones que permitan la desaparición de la noción de soberanía? Si en determinados momentos del último conflicto mundial se pudo creer que el sacrificio no sería totalmente estéril, que la libre determinación de los pueblos y el desarme universal se convertirían en realidades, que la organización económica y social de numerosos países se modificaría sin violencia después de la guerra y se crearía un nuevo orden que preservara el contenido ético-político del Estado liberal e individualista, pero al propio tiempo instaurara la justicia social y la seguridad económica, la experiencia de estos últimos diez años bien podría autorizar la conclusión de que la última guerra ha sido la más inútil de todas. Aun en 1945, cuando todavía no se borraba el recuerdo de las causas que la habían originado, en la Carta Constitutiva de la nueva Organización, se incorporaron instituciones que representan un franco retroceso, respecto de la Sociedad de las Naciones, en lo que se refiere al abandono de la soberanía (como la reglamentación del principio del dominio reservado de los Estados). Hoy, en circunstancias aún más desfavorables que hace diez años, difícilmente podría pensarse que los Estados, especialmente las grandes potencias, aceptarían limitar la esfera de su poder discrecional. Algunos autores como Bertrand Russell² y René de Lacharrière,³ llegan a la conclusión de que quizá sólo por la fuerza, es decir, mediante una nueva guerra, se crearían condiciones apropiadas para acercar a la humanidad al gobierno mundial.

Por lo demás, no resulta práctico ni fructífero examinar en abstracto el problema de las condiciones necesarias para trascender de la etapa de los organismos internacionales basados en el reconocimiento de la soberanía estatal. Las posibilidades reales de superar esta fase sólo se pueden percibir al examinarse concretamente el problema crucial de la orga-

² B. Russell, *New Hopes for a Changing World*, 1951, pág. 98.

³ R. de Lacharrière, "L'action des Nations Unies pour la sécurité et pour la paix", en *Politique Étrangère*, Sept.-Oct. de 1953, pág. 308.

nización internacional, es decir, el mantenimiento de la paz internacional mediante un sistema universal de seguridad colectiva. En el capítulo respectivo se pondrá de relieve que la seguridad colectiva sólo puede operar en forma universal, y, por lo tanto, eficaz, cuando se cumplen dos requisitos o condiciones: 1º, una relativa homogeneidad de la sociedad internacional, y 2º, una fragmentación suficiente de los factores reales del poder en el seno de la misma sociedad. No presentándose en nuestra época ninguna de estas dos condiciones, la Carta de San Francisco no podía haber organizado la seguridad colectiva en forma que operara de modo universal y automático sin requerir del consentimiento, en cada caso, y aun de la colaboración voluntaria y positiva, de aquellas grandes potencias que disponen de los recursos políticos y militares para mantener o restaurar la paz. Es decir, precisamente en aquella instancia suprema en que se define la autoridad, esto es, en el empleo de la coerción para mantener el orden, la Organización Internacional debió resignarse, por falta de las dos condiciones indicadas, a preservar el orden mediante un sistema primario y poco evolucionado, encomendando a los propios miembros de la sociedad la función de mantenerlo. La falta de cohesión y de integración de la sociedad internacional de nuestro tiempo no permite una mayor centralización de la autoridad.

3. LA ORGANIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE CONVIVENCIA EN UNA ÉPOCA DE TRANSICIÓN

El problema actual no consiste, pues, en organizar la sociedad internacional conforme a un patrón ideal, que resultaría poco viable, sino en reforzar su eficacia dentro de una concepción interestatal, o, dicho en los términos de la Carta, dentro del principio de la igualdad soberana de sus miembros. Si la Carta Constitutiva de una sociedad ha de cumplir adecuadamente su misión, deberá reconocer la realidad y las posibilidades actuales de esa sociedad, y fundarse en ellas, proponiéndose fines limitados y temporales, pero tendiendo, a la vez, a preparar el advenimiento de condiciones que conduzcan esa sociedad hacia formas superiores de convivencia.

La realidad de la postguerra consiste en la división del mundo en países de régimen capitalista y países de régimen socialista, en unos cuantos países de alto nivel de vida, industrializados y con abundancia de recursos técnicos, y en una mayoría de países escasamente desarrollados, muchos de los cuales aún no alcanzan ni siquiera su independencia política. Una Carta para la Organización Internacional de la postguerra no podía, pues, dejar de conocer la heterogeneidad de la actual sociedad internacional y tomar en cuenta, en primer término, que una situación semejante significa un peligro para la paz. La Organización sólo podía tener como meta *inmediata* el evitar un choque armado entre las grandes coaliciones antagónicas, es decir, una tercera Guerra Mundial. En otros términos, su propósito político inmediato consiste en facilitar por ahora la convivencia pacífica entre el mundo capitalista y el mundo comunista, entre las poblaciones dependientes y las potencias coloniales, entre los países ricos y los países pobres.

En una sociedad internacional tan heterogénea como la nuestra, el objetivo esencial de la Organización sólo puede ser temporal y limitado: servir como instrumento de convivencia en una época de transición. Es difícil predecir cuál será el resultado último de los conflictos ideológicos y políticos que caracterizan al mundo actual, pero no sería aventurado afirmar que vivimos en una etapa transitoria que probablemente separe dos grandes épocas históricas y que terminará al disolverse las profundas antinomias que dividen a los Estados contemporáneos. Es posible que la unidad del mundo sólo se realice mediante el imperio que una gran potencia imponga sobre las demás y que las Naciones Unidas no constituyan siquiera el embrión de un futuro gobierno mundial. Pero tampoco es imposible que una época relativamente larga caracterizada por la ausencia de grandes conflictos armados —a lo cual contribuye la existencia de las Naciones Unidas— pueda por sí misma generar condiciones que faciliten ulteriormente una síntesis superior entre los diversos sistemas e ideologías y preparar a la humanidad para formas de convivencia más altas.

Si dispusiéramos de una perspectiva histórica más am-

plia, quizá los antagonismos ideológicos que hoy dividen al mundo no parecerían irreconciliables ni su choque irremediable. Vivimos en los albores de una revolución técnica de magnitud sin precedentes. Las posibilidades casi ilimitadas que ofrece la utilización pacífica de la energía atómica quizá contribuyan a acelerar prodigiosamente el desarrollo de los países pobres y a colmar el abismo que los separa de los ricos. ¿Quién puede predecir la influencia que tendría un fenómeno semejante en nuestras concepciones futuras sobre la mejor manera de organizar la sociedad y sobre las relaciones internacionales? Acaso en un sistema económico de abundancia, producto de una nueva revolución industrial que comprenda todos los países, la oposición entre las grandes corrientes ideológicas y entre los regímenes políticos que hoy se disputan el predominio del mundo pierda todo significado e importancia. Tal vez entonces, cuando sea mayor la afinidad entre los miembros de la sociedad internacional, los Estados estarán dispuestos a renunciar voluntariamente a una parte considerable de su soberanía para someterse a una auténtica autoridad internacional.

En resumen, las limitaciones de las Naciones Unidas derivan del carácter de la sociedad que les dio origen. Su meta esencial es limitada y temporal. La Organización no constituye el principio de una federación de Estados, pero su existencia puede contribuir de manera importante a la instauración de aquellas condiciones indispensables para crearla en el futuro. Y puede hacerlo no sólo en forma negativa, ayudando en la actualidad a la convivencia pacífica entre grupos de Estados que persiguen fines diversos, sino sirviendo de centro para el conocimiento, el intercambio y la consiguiente síntesis de conceptos y programas de organización social; facilitando el tránsito pacífico del colonialismo a la independencia; cimentando una futura administración internacional de servicios públicos sobre bases supraestatales mediante la actual e importante cooperación funcional internacional que se desarrolla en el seno de los Organismos Especializados, y sobre todo —quizá éste sería el objetivo más eminente de las Naciones Unidas para los países atrasados— sirviendo como vehículo para llevar la técnica y los recursos de toda índole

hacia los países que carecen de ellos, con lo cual aceleraría su desarrollo.

4. PROPÓSITOS Y PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN

a) *El principio de la jerarquía de los fines*

Las consideraciones anteriores pueden servir como guía para abordar el problema de los fines y principios de las Naciones Unidas, según están expresados en la Carta de las Naciones Unidas.

Dentro de la economía de la Carta, existe una jerarquía entre los diversos propósitos de las Naciones Unidas. Conforme al artículo 1 de la Carta, las Naciones Unidas tienen los siguientes propósitos esenciales que se presentan naturalmente según un orden de prioridad lógica: 1. Aunque en cierto modo negativo, consiste en que no estalle la guerra, en la conservación de la paz. 2. Si fracasan las gestiones para conservar la paz y ocurre una agresión, el segundo fin consiste en rechazar la agresión y restaurar la paz. 3. Las Naciones Unidas tienden, mediante la acción económica y social constante y a largo plazo en todo el orbe, a hacer desaparecer las causas de la guerra y a mejorar la suerte de la humanidad. 4. La Organización tiene por objeto fomentar relaciones de amistad entre las naciones y servir de centro que armonice sus esfuerzos para alcanzar los anteriores propósitos.

Visto el problema con amplia perspectiva histórica, quizá el tercero de los fines apuntados, o sea la lucha contra la miseria e ignorancia, que son las causas esenciales de la guerra, se presente con mayor fuerza. Es posible que el Consejo Económico y Social se convierta con el tiempo en el órgano más importante de las Naciones Unidas, porque es el que tiende a atacar las causas de la guerra en su raíz. En cierto modo, este objetivo es un medio para lograr el propósito de conservar la paz, aunque la elevación de los niveles de vida es a la vez un fin *per se*, independientemente de su contribución a otro propósito. Pero, desde un punto de vista práctico, es evidente que el mantenimiento de la paz se presenta como un fin primario y anterior respecto de éste, ya

que el requisito previo para elevar el nivel de vida de la humanidad es vivir una época de paz.

Ordinariamente, los dos primeros fines enumerados (preservación de la paz, y, en su defecto, restauración de la paz quebrantada) se presentan como uno solo: en los términos del artículo 1, párrafo 1 de la Carta, el primer propósito de la Organización consiste en “mantener la paz y la seguridad internacionales”. De igual manera que en la Liga de las Naciones —aunque el Pacto no expresaba con la misma claridad la jerarquía de los fines—, los demás propósitos de la Organización son considerados como auxiliares del primero. Pero como ya se ha indicado anteriormente (y se procurará demostrar en el capítulo sobre seguridad colectiva), son muy reducidas las posibilidades de que la Organización intervenga directamente en la preservación, eliminación de amenazas, quebrantamientos de la paz y actos de agresión, mediante la aplicación universal de un sistema de medidas colectivas, ya que dependen en un muy alto grado de la cooperación voluntaria de las grandes potencias, cooperación no sólo previa y general, sino referida a cada caso particular. Por esta razón tienen tanta importancia los fines auxiliares de las Naciones Unidas, los cuales contribuyen indirectamente a la realización del propósito esencial. El propósito de la Organización de servir como un centro que armonice los esfuerzos de las naciones podría considerarse en especial, y desde un punto de vista práctico, como el de eficacia más inmediata. En una sociedad caracterizada por la frecuente oposición básica entre los puntos de vista de los miembros, es preciso, quizá aún más que en sociedades de composición afín, que la estructura y funcionamiento de los órganos sociales favorezca, si no la armonía, por lo menos el contacto constante y la negociación entre los intereses y los puntos de vista opuestos. Dentro de la tensa situación internacional de la postguerra no ha sido despreciable la utilidad que ha prestado la Organización como centro de negociación entre Occidente y Oriente.

Sin embargo, es mucho lo que falta por hacer en este terreno. Pocos esfuerzos estarían tan bien empleados como los tendientes a perfeccionar la técnica de la negociación y a mejorar los procedimientos de los órganos de las Naciones

Unidas, de modo que sus debates contribuyan a la armonía y no extremen ni hagan, en cambio, más rígidas las posiciones. Los pequeños y medianos países podrían y deberían prestar su mejor colaboración para la realización de esta importante tarea.

b) *La adopción de medidas colectivas y los principios de la justicia y del derecho internacional*

En la Conferencia de San Francisco se discutió con amplitud si el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, mediante la adopción de medidas colectivas eficaces, debía llevarse a cabo “de conformidad con los principios de la justicia y el Derecho Internacional”. El objeto de la proposición era evitar la posibilidad de “apaciguamientos”, de un “nuevo Munich”. Las grandes potencias que se opusieron a la proposición (presentada por Egipto), expresaron que las funciones del Consejo de Seguridad debían ser semejantes a las de un policía, que mantiene el orden pero no imparte justicia. Es decir, el Consejo debía inicialmente impedir el uso de la fuerza armada sin averiguar a cuál de las partes asistía la justicia o el derecho y, una vez cumplida esta tarea, el Consejo podría ulteriormente promover el arreglo pacífico de la controversia “de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional”.⁴ La proposición de Egipto en el seno de la Comisión I fue rechazada por 21 votos en favor y 21 en contra. En términos generales podría decirse que el Pacto de la Sociedad de Naciones atribuía una función más amplia e importante al derecho internacional, y en especial al cumplimiento de los tratados,⁵ que la Carta de las Naciones Unidas.

En los trabajos de las Naciones Unidas, no podría decirse que la omisión de la frase indicada haya tenido o pueda tener gran importancia en la práctica, sobre todo si se con-

⁴ United Nations Conference on International Organization (UNCIO), Informe del Relator del Comité a la Comisión I, tomo VI, pág. 453.

⁵ El énfasis del Pacto de la Sociedad de Naciones en el cumplimiento de los tratados se debió en buena parte a la insistencia de Francia que concedía gran importancia a la preservación del *statu quo* originado en los tratados que dieron fin a la primera guerra.

sidera que los principios de la "justicia" estaban mencionados separadamente, respecto de los principios del derecho internacional, en la proposición rechazada. En otros términos, la adopción de medidas colectivas debía llevarse a cabo, ya fuera de conformidad con la justicia —concepto extraordinariamente vago y que se presta a las más variadas interpretaciones—, o bien, de conformidad con el derecho internacional. Sin embargo, las pequeñas potencias deberían insistir, como una cuestión de principio, en que todas las funciones de la Organización para el mantenimiento de la paz se realizaran respetando especialmente las normas del Derecho Internacional. Es cierto que, a veces, hay situaciones cuyo origen está en tratados internacionales formalmente válidos y vigentes, pero que son en sí injustas o no resultan equitativas con el tiempo. Cuando las legítimas aspiraciones de un pueblo que sufre una situación de esa naturaleza son reprimidas largo tiempo, fácilmente puede estallar la violencia; entonces la exigencia de que las medidas coercitivas para el restablecimiento de la paz, o aun las medidas de arreglo pacífico, sean conforme al derecho internacional puede ser un obstáculo para una solución *justa* —aunque quizá antijurídica— de la situación. Por ese motivo, las pequeñas potencias deben complementar sus proposiciones en el sentido de requerir la conformidad con el Derecho Internacional con una formulación más clara y categórica, en la Carta. del principio de la revisión pacífica de los tratados internacionales.⁶ De otra manera, la situación se volvería intolerable para los países que padecen una situación semejante. Si se

* Ordinariamente se considera que el artículo 14 de la Carta autoriza implícitamente a la Asamblea a recomendar la revisión de algún tratado, al permitirle "recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen...", aunque la Conferencia de San Francisco rechazó varias proposiciones en el sentido de atribuirle expresamente esa facultad ("Informe del Secretario de Estado al Presidente de los Estados Unidos sobre los resultados de la Conferencia de San Francisco", en "Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, on the Charter of the United Nations...", pág. 67). El artículo 19 del Pacto de la Liga establecía, en cambio, que la Asamblea podrá invitar a los Miembros de la Sociedad a que procedan a un nuevo examen de los tratados que hayan dejado de ser aplicables...". En su "Opinión" sobre el Proyecto de Dumbarton Oaks, el Gobierno de México proponía una fórmula aún más categórica (proposición 36): "La Asamblea recomendará a los Miembros la revisión de aquellos tratados o compromisos internacionales que resulten inaplicables o que puedan poner en peligro el orden internacional o la paz entre las

obstruyen las vías legales, sólo queda abierta la puerta de la violencia. Como decía Arnold Mac Nair, “un sistema que colectiviza el uso de la fuerza y no provee mecanismos para la revisión colectiva del *statu quo*, seguramente fracasará”.¹

Como expresó el Relator del Comité I/1 de la Conferencia de San Francisco, resulta difícil establecer clara distinción entre aquellas materias que por su naturaleza deberían figurar en el Preámbulo de la Carta, en el artículo relativo a los Propósitos o en el de los Principios. Por lo demás, tampoco tiene una gran importancia práctica que algún principio figure como propósito o viceversa, aunque desde un punto de vista técnico la clasificación pudiera ser objetable. Así, por ejemplo, es discutible si la adopción de medidas colectivas eficaces y la aplicación de medios pacíficos para el arreglo de controversias son propiamente propósitos (como figuran en el artículo 1 de la Carta), o bien, medios o principios de acción para lograr el fin de mantener la paz y la seguridad internacionales. En cambio, en otros casos sí podría exigirse, por razones de fondo, la enunciación más clara o categórica o la formulación incondicional de algún principio. El artículo 1, párrafo 2, de la Carta señala como un propósito de la Organización “fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos”. El principio de la libre determinación de los pueblos debería enunciarse en forma separada, como un principio autónomo, válido en sí mismo y no meramente en función del propósito de fomentar relaciones de amistad entre las naciones. Algunos países, especialmente los coloniales, objetarían seguramente la formulación incondicional de este principio. Pero no existe ninguna razón válida para no consagrarlo expresamente y para que no se utilizara como guía en toda la materia colonial; por lo demás, el alcance mismo del precepto estaría limitado por la reglamentación concreta,

naciones. En el caso de que los Miembros interesados, o algunos de ellos, no den cumplimiento a la recomendación de la Asamblea, ésta resolverá sobre las medidas que deban adoptarse.”

¹ Conferencia Inaugural sobre el tema “Seguridad Colectiva” en Cambridge (1936). Citada por G. Schwarzenberger, *Power Politics*, pág. 491.

actual o futura, de aquellas medidas prácticas por medio de las cuales la Carta provee al cumplimiento de esta aspiración de los pueblos (Capítulos XI y XII de la Carta relativos a los territorios no autónomos y al régimen de administración fiduciaria).

De igual manera, el principio “de la igualdad de derechos” —también comprendido en el artículo 1, párrafo 2, arriba citado— debería enunciarse separadamente y no en relación con el propósito de la Organización de fomentar relaciones de amistad entre las Naciones. En realidad, este principio está ya consagrado en el artículo 2, párrafo 1 (“La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros”), aunque debería formularse este precepto de manera que el concepto de igualdad —que de hecho significa igualdad ante el Derecho Internacional— apareciera como lo que es en realidad, esto es, como una consecuencia o derivación del concepto de la soberanía de los Estados.⁸

5. PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN Y DERECHOS Y DEBERES DE LOS ESTADOS

Un problema de mayor importancia es el que se refiere a la enunciación de los derechos y deberes de los Estados. El

* La sugestión de que los principios relativos a la libre determinación de los pueblos y a la igualdad jurídica de los Estados se expresen en forma incondicionada y más vigorosa en la Carta podría parecer opuesta a la manera acentuadamente “realista” con que el autor concibe la sociedad internacional de nuestros días y enfoca los problemas de los fines de la Organización y de la seguridad colectiva. Creemos, sin embargo, que esta contradicción es más aparente que real. Al proponer soluciones concretas y reglas particulares que las traduzcan, se tomó generalmente en cuenta su viabilidad, a la luz de numerosos factores políticos contemporáneos. Así, a pesar de una natural inclinación en favor de los principios relativos a la igualdad jurídica de los Estados y a la libre determinación de los pueblos, se reconoce que el alcance de estos principios puede limitarse mediante reglas particulares que son materia de los capítulos de la Carta referentes a la seguridad colectiva y a la cuestión colonial. El examen de estas reglas particulares se llevó a cabo, en lo posible, con criterio realista. La enunciación *general* de los dos principios aludidos se refiere, en cambio, a una situación distinta. Su formulación incondicional y vigorosa responde a la necesidad de que toda Constitución —pero particularmente una Carta internacional que constituye fundamentalmente, en nuestro concepto, un instrumento de convivencia internacional en una época de transición— no sólo contemple la “realidad” social en la cual se aplica, mediante principios de acción viables, sino que también se proyecte hacia el futuro proponiendo ideales que inspiren y estimulen formas superiores de convivencia.

Pacto de la Liga contenía principios dirigidos a los miembros como tales y propiamente no establecía en forma expresa, por lo menos separadamente, principios rectores de la Organización misma. La Carta de las Naciones Unidas, en cambio, enumera en el artículo 2 principios para la Organización y para los miembros. La Carta es objetable desde un punto de vista técnico porque enumera sin discriminar y en un mismo artículo principios rectores de la Organización y deberes de los Estados. Desde otro punto de vista, la objeción es mucho más seria; por una parte, la lista de deberes de los Estados es muy incompleta, y por la otra, la Carta no hace referencia a los derechos de los Estados.

Solamente tres de los siete párrafos del artículo 2 expresan principios que se refieren verdaderamente a la Organización. Son los siguientes: párrafo 1: El principio de la igualdad soberana de todos los miembros; párrafo 6: La obligación impuesta a la Organización de hacer que los Estados no miembros se conduzcan de acuerdo con los principios de la Carta en la medida necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales (aun cuando el contenido de este principio se refiere a la situación de los Estados no miembros, propiamente se trata de un principio rector de la Organización, ya que el precepto establece la obligación de las Naciones Unidas de "hacer" que los Estados no miembros se conduzcan de cierta manera); párrafo 7: La prohibición impuesta a la Organización de intervenir en asuntos internos de los Estados.

Los otros cuatro principios del artículo 2 son propiamente obligaciones impuestas a los Estados Miembros: párrafo 2: Cumplir de buena fe las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta; párrafo 3: Arreglar sus controversias por medios pacíficos; párrafo 4: Abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza; y párrafo 5: Prestar ayuda a la Organización en cualquier acción que emprenda y abstenerse de ayudar a Estado alguno contra el cual la Organización estuviera ejerciendo una acción preventiva o coercitiva.

Los párrafos 1, 6 y 7 deberían figurar, pues, en un artículo separado junto con el principio señalado anteriormente

sobre la libre determinación de los pueblos. A su vez, las cuatro obligaciones que establece la Carta para los Estados Miembros deberían refundirse dentro de un capítulo que versara exclusivamente sobre los derechos y deberes de los Estados y que debería figurar a continuación del correspondiente a Propósitos y Principios. La ausencia de un capítulo semejante —que por cierto existe en la Carta de la Organización de los Estados Americanos— constituye una de las mayores lagunas de la Carta de las Naciones Unidas. Resulta difícil concebir cómo se puede organizar la sociedad internacional sin un decálogo político que establezca y precise las relaciones entre sus miembros. La conducta internacional del Estado frente a los demás constituye la materia o terreno sobre el cual se ejercerá fundamentalmente la acción de la Organización. Especialmente para las pequeñas potencias resulta esencial que se precisen las obligaciones y sobre todo las prohibiciones a que están sometidos los Estados. Con toda razón el gobierno de México proponía en su “Opinión” acerca del Proyecto de Dumbarton Oaks que figurara como anexo de la Carta una “Declaración de Derechos y Deberes de los Estados”.⁹

6. SUGESTIONES PARA UN CAPÍTULO DE LA CARTA SOBRE DERECHOS Y DEBERES DE LOS ESTADOS

En vista de la importancia que tiene para los pequeños países la inclusión en la Carta de un Capítulo de Derechos y Deberes de los Estados, se consideró conveniente tratar ampliamente este tema y presentar también algunas sugerencias sobre los principios que deberían figurar en él. Se utilizó como documento de trabajo la Declaración de Derechos y Deberes de los Estados elaborada por la Comisión de Derecho Internacional y examinada por la Asamblea durante

⁹ Artículo 1 del Proyecto Mexicano para una Carta de la Organización: “Se reconoce como regla fundamental de conducta de los Gobiernos el Derecho Internacional. Con objeto de precisar los principios esenciales del mismo, todos los Miembros de la Comunidad de Naciones se comprometen a observar las normas enunciadas en la ‘Declaración de Derechos y Deberes de los Estados’... que figuran como anexo al presente Pacto...” (México no presentó un proyecto de declaración, sino que preveía su elaboración por un Comité de Expertos que debía reunirse antes de la Conferencia de San Francisco).

su IV Reunión Ordinaria. La citada Declaración constituye un documento equilibrado y completo que bien podría servir de base para un futuro capítulo de la Carta.¹⁰

A continuación de algunos artículos de la mencionada Declaración se expresarán los comentarios que parezcan pertinentes, y, en su caso, el sentido general de las modificaciones que se proponen, teniéndose en cuenta ante todo los intereses de México.

Artículo 1. Todo Estado tiene derecho a la independencia y, por ende, a ejercer libremente todas sus facultades legales, inclusive la de elegir su forma de gobierno, sin sujeción a la voluntad de ningún otro Estado.

Es de lamentarse que la Comisión de Derecho Internacional no hubiera conservado, al redactar el artículo 1 de la Declaración que se refiere al derecho a la independencia, el espíritu que animaba el correspondiente artículo 4 del proyecto que le sirvió de antecedente, presentado por Panamá.¹¹ La fórmula de Panamá, aun cuando fuera criticable en su redacción, proporcionaba al derecho de independencia un contenido real: el derecho del Estado de lograr su

¹⁰ En su resolución 375 (IV), la Asamblea estimó "que el proyecto de declaración constituye una contribución notable e importante al desarrollo progresivo del derecho internacional y a su codificación, y como tal lo recomienda a la atención constante de los Estados Miembros y de los juristas de todas las naciones". La Asamblea aún no determina la naturaleza exacta del instrumento que debería celebrarse (quizá una convención obligatoria o una simple declaración), en espera de un número mayor de comentarios y observaciones de los gobiernos. Independientemente de la conveniencia de que la enunciación de los derechos y deberes de los Estados figurara, ya sea como un anexo de la carta, como un capítulo de ella —solución que en la actualidad quizá fuera más acertada—, o se incorporara en una convención multilateral separada, parece obvio que debería llegar a ser, en todo caso, algo más que una simple Declaración no obligatoria, como proponían algunos Estados. El documento respectivo, por su esencia misma, debería ser obligatorio. No tendría sentido que todos y cada uno de los artículos de la "Declaración" hablaran de *derechos y deberes*, si en realidad no fueran tales, por faltarles el elemento esencial de la obligatoriedad. Una declaración de derechos y deberes elaborada sin el propósito sincero de que obligue a quienes la formulan, no sería sino una paradójica contradicción conceptual.

¹¹ El texto de este artículo era el siguiente: "Todo Estado tiene derecho a su independencia en el sentido de que es libre para proveer a su bienestar y para desarrollarse material y espiritualmente sin estar sujeto a la determinación de otros Estados, siempre que al hacerlo no lesione o viole los legítimos derechos de otros Estados." (Traducción no oficial del inglés.) (Preparatory Study concerning a Draft Declaration on the Rights and Duties of States, Doc. A/CN.4/2, pág. 35.)

bienestar y de desarrollarse material y espiritualmente. Al retirarle este contenido, el artículo 1 del proyecto de la Comisión no expresa sino un vacío concepto jurídico-formal que en el fondo resulta tautológico. En efecto, decir que el Estado tiene el derecho de ejercer libremente todas sus facultades legales, equivale a decir que el Estado tiene el derecho de ejercer sus derechos.

Artículo 2. Todo Estado tiene derecho a ejercer jurisdicción sobre su territorio y sobre todas las personas y las cosas que en él se encuentren, sin perjuicio de las inmunidades reconocidas por el Derecho Internacional.

Este artículo se inspiró en el artículo 7 del Proyecto de Panamá, al que se suprimió la segunda parte donde establecía que los extranjeros no pueden reclamar derechos distintos o mayores que aquellos de que disfrutaban los nacionales. Sería conveniente la inserción de este segundo párrafo del artículo 7 del Proyecto de Panamá, que además reproduce lo establecido en la Convención de Montevideo de 1933 sobre la materia. También sería conveniente que este artículo se complementara con disposiciones análogas a las del artículo 8 del Proyecto de Panamá,¹² suprimidas por completo por la Comisión de Derecho Internacional, y que se refieren a los límites de la intervención diplomática. Para los pequeños países es importante una clara disposición en el sentido de que los Estados no deben recurrir a la representación diplomática para proteger a sus nacionales, ni iniciar al efecto una controversia ante la jurisdicción internacional cuando dichos nacionales hayan tenido expeditos los medios para acudir a los tribunales domésticos competentes del Estado respectivo.¹³

Artículo 3. Todo Estado tiene el deber de abstenerse de intervenir en los asuntos internos o externos de cualquier otro Estado.

No parece suficiente el enunciado general del principio, sino que debería completarse haciendo referencia expresa a

¹² Documento citado, pág. 36.

¹³ Pacto Interamericano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá, artículo VII).

la intervención política y económica. El texto del artículo 15 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos es, en términos generales, superior y más completo, y dispone lo siguiente:

Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de ingerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.

La enunciación clara y categórica de este principio, así como la ampliación de su contenido, interesan sobremanera a las pequeñas potencias, en vista, sobre todo, de que muchas cancillerías y autores europeos profesan un concepto restringido de la no intervención.¹⁴

Artículo 4. Todo Estado tiene el deber de abstenerse de fomentar luchas civiles en el territorio de otro Estado, y de impedir que se organicen en el suyo actividades encaminadas a fomentarlas.

Artículo 5. Todo Estado tiene derecho a la igualdad jurídica con los demás Estados.

Artículo 6. Todo Estado tiene el deber de tratar a las personas sujetas a su jurisdicción con el respeto debido a los derechos del hombre y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivo de raza, sexo, idioma o religión.

No se proponen reformas a los tres artículos anteriores.

Artículo 7. Todo Estado tiene el deber de velar porque las condiciones que prevalezcan en su territorio no amenacen la paz ni el orden internacional.

Quizá debería añadirse al final de este artículo el concepto de que el cumplimiento de esta obligación no será objeto de una acción unilateral que podría servir de pretexto para intervenciones injustificadas. Además, debería expresarse que el alcance de esta obligación está limitado por lo estable-

¹⁴ Capítulo intitulado "Límite de las Funciones de las Naciones Unidas".

cido en el artículo 2, párrafo 7, de la Carta, que se refiere a la prohibición de que la Organización intervenga en los asuntos internos de los Estados.

Artículo 8. Todo Estado tiene el deber de arreglar sus controversias con otros Estados por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales, ni la justicia.

Artículo 9. Todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a la guerra como instrumento de política nacional, y de toda amenaza o de uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con el derecho y el orden internacionales.

Artículo 10. Todo Estado tiene el deber de abstenerse de dar ayuda a cualquier Estado que infringiere el artículo 9 o contra el cual las Naciones Unidas estuvieren ejerciendo acción preventiva o coercitiva.

Los tres artículos anteriores expresan en forma un poco más amplia los principios consagrados en los párrafos 3, 4 y 5 del artículo 2 de la Carta. La adopción de estos artículos de la Declaración permitiría la supresión de los citados principios contenidos en el artículo 2 de la Carta, el cual, como se dijo anteriormente, se concretaría exclusivamente a enunciar principios propiamente tales de la Organización, sin incluir deberes de los Estados.

Artículo 11. Todo Estado tiene el deber de abstenerse de reconocer las adquisiciones territoriales efectuadas por otro Estado en contravención del artículo 9.

No se propone ninguna reforma a este artículo.

Artículo 12. Todo Estado tiene el derecho de legítima defensa individual o colectiva, en caso de ataque armado.

Sería conveniente indicar que el derecho consagrado en este artículo sólo puede ejercerse en las condiciones establecidas por el artículo 51 de la Carta.

Artículo 13. Todo Estado tiene el deber de cumplir de buena fe las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes de Derecho Internacional, y no puede invocar disposi-

ciones de su propia constitución o de sus leyes como excusa para dejar de cumplir este deber.

Artículo 14. Todo Estado tiene el deber de conducir sus relaciones de conformidad con el Derecho Internacional y con el principio de que la soberanía del Estado está subordinada a la supremacía del derecho internacional.

Los artículos 13 y 14 de la Declaración reglamentan las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno. El artículo 13 es aceptable y no se propone ninguna reforma a su texto. El artículo 14 contiene dos proposiciones distintas: la primera (“deben de conducir sus relaciones de conformidad con el derecho internacional”) no es objetable, aunque no hace sino reproducir el principio expresado de manera más explícita en la primera frase del artículo 13, ya que conducir sus relaciones con otros Estados de conformidad con el Derecho Internacional no significa sino cumplir con las obligaciones emanadas de las fuentes del Derecho Internacional; en cambio, la segunda proposición del artículo 14 (“el principio de que la soberanía del Estado está subordinada a la supremacía del derecho internacional”) difícilmente puede ser aceptable.

La validez de este principio constituye uno de los problemas más discutidos del Derecho Internacional. Es de preguntarse si las enormes dificultades que originarían su interpretación y aplicación hacen aconsejable su adopción, por lo menos en el grado actual de indefinición de los conceptos fundamentales del Derecho Internacional. En primer lugar, el artículo no precisa si la soberanía debe estar sometida solamente al Derecho Internacional de carácter convencional —tesis más aceptable— o si también debe estarlo al emanado de otras fuentes que no son sino un “medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho”, como la doctrina (Artículo 38 del Estatuto de la Corte). En segundo lugar, el concepto de soberanía es el más impreciso y discutido de la ciencia política. En tercer lugar, el principio mismo de la subordinación de la soberanía al Derecho Internacional admite muy variadas interpretaciones, y cada una de ellas sólo contiene, en el fondo, un valor teórico muy discutible.

El concepto de la soberanía admite, según los diversos autores, los contenidos más variables. De acuerdo con algunos, debe distinguirse cuidadosamente del concepto de poder, y de acuerdo con otros, ambas nociones se confunden. Para algunos, la soberanía puede ser limitada; para otros, una soberanía limitada sería una *contradictio in adjecto*, ya que la soberanía es por esencia absoluta, una instancia absorbente e irrestricta, una *suprema potestas*. Unos autores se preguntan si la soberanía es una característica esencial de la noción del Estado; otros prefieren sustituirla por el concepto de independencia, y hay todavía quienes hablan de soberanía interior y exterior.¹⁵ Ante tal variedad de conceptos, debe uno preguntarse primeramente en qué sentido emplea este término el artículo 14, y, en segundo lugar, qué valor tiene la acepción que se le quiera dar, máxime cuando algunos autores, como el propio tratadista Jean Spiropoulos, miembro de la Comisión de Derecho Internacional que elaboró el proyecto de Declaración, sostiene que el concepto de soberanía se presenta más bien como el problema de las premisas que arbitrariamente quiera escoger el observador para fijar el contenido de la noción, lo cual significa que el contenido que se quiera dar a esta noción no tendrá sino un valor relativo.¹⁶

Sin embargo, este artículo tiene el inconveniente teórico aún mayor de sugerir que se toma partido en una discusión teórico-doctrinal prácticamente irresoluble: la discusión entre los "dualistas", para quienes el Derecho Interno y el Derecho Internacional constituyen dos esferas o dominios independientes y distintos, y los "monistas" que sostienen la unidad esencial de todo el derecho. Dentro de esta corriente monista, la Declaración se coloca en favor de aquella rama que considera el Derecho Interno como subordinado al Derecho Internacional, como una "delegación" de éste, y que es conocida como teoría de la "supremacía" del Derecho

¹⁵ Inclusive, la corriente "solidarista" niega completamente la existencia de colectividades soberanas. Según esta corriente, la soberanía es una noción irreconciliable con la existencia misma del Derecho Internacional. Si la soberanía existiera no podría pertenecer sino a la *civitas maxima*, es decir, a una sociedad universal provista de una organización política completa. (Georges Scelle, *Précis de Droit des Gens*, T. I., págs. 13-14.)

¹⁶ *Théorie Générale du Droit International*, pág. 128.

Internacional. En efecto, si la soberanía representa un orden no independiente, sino "subordinado" a la supremacía del Derecho Internacional, no puede pensarse sino que éste constituye el fundamento del orden jurídico estatal, y que este último sólo será una delegación de aquél.

No es éste el lugar apropiado para discutir los méritos de ambas tesis, pero para ilustrar su respectivo valor muy relativo, conviene citar la conclusión a que llega el propio jurista Spiropoulos después de analizarlas:¹⁷ "Examinándola más cerca [la teoría monista que proclama la supremacía del derecho de gentes], se ve uno obligado a constatar que sus postulados —suponiendo que su construcción científica sea, como tal, lógicamente posible— no tiene sino un valor relativo y que, desde un punto de vista puramente teórico, no está más sólidamente asentada que la concepción dualista."

Por otra parte, y ya fuera del marco de las doctrinas del Derecho Internacional, habría que preguntarse si el espíritu que anima el artículo 14 de la Declaración responde adecuadamente a las condiciones exigidas por la actual estructura política del mundo, o si representa un ideal que sólo podrá ser cumplido en un futuro más o menos lejano.

En primer término, habría que considerar que sólo aquella fase de la "soberanía" que se refiere a asuntos externos de los Estados estaría subordinada al Derecho Internacional. El artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas prohíbe la intervención de las Naciones Unidas en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, salvo, naturalmente, en los casos de aplicación de medidas coercitivas previstas en el Capítulo VII de la Carta. Ahora bien, si en el pasado fue posible distinguir en la práctica el aspecto externo del aspecto interno, en la actualidad, por la misma interdependencia entre los Estados y la complejidad en la vida internacional, resulta muy difícil hacerlo. Debido a la imposibilidad práctica de señalar en muchos casos una línea de demarcación clara entre esas dos esferas de acción, el principio de la subordinación de la soberanía puede llegar a constituir una puerta para la intrusión injustificada en los asuntos internos de los Estados.

¹⁷ *Op. cit.* pág. 77.

Pero aun limitando la fórmula empleada por el Artículo 14 a los asuntos esenciales y ostensiblemente externos de los Estados, cabe la pregunta sobre si ese principio no contraría los hechos impuestos por la realidad política actual. En última instancia, la tendencia de subordinar la soberanía del Estado al Derecho Internacional representa una exaltación de los valores y fines de la sociedad internacional frente a aquellos de la comunidad estatal, tendencia muy plausible en cuanto que significa un freno a la arbitrariedad incontralada del Estado, pero inaceptable si va más allá y pretende olvidar —como parecería ser el caso entre los adversarios *à outrance* de la noción de la soberanía— que la base de la organización política de nuestros días sigue siendo el Estado nacional, que representa el único instrumento que conoce nuestra época para que los pueblos realicen una multiplicidad de fines. Es cierto que muchas materias que antes correspondían al dominio reservado de los Estados están ahora reglamentadas por el Derecho Internacional. Uno de los casos más claros es el de los ríos internacionales que hoy en día están sometidos a un régimen internacional. Esto significa únicamente, sin embargo, que en un momento dado pareció oportuno sacar del ámbito nacional este problema para someterlo a un régimen internacional. Pero no podría admitirse que ello se deba a una ley necesaria e ineluctable que presida el desarrollo del Derecho Internacional, como si éste tuviera un ámbito que le fuera propio por su esencia, que siempre debió haber tenido y que sólo por la intransigente soberanía de los Estados no ha llegado a ocupar totalmente. En el fondo, no se trata de una subordinación lógico-jurídica y natural de un orden cuyos fines sean jerárquicamente inferiores frente a la supremacía de otro orden. En realidad, estamos frente a un problema de dos ámbitos históricos, de dos órdenes creados por el hombre para dar cumplimiento a fines distintos, órdenes que se limitan, se amplían o disminuyen recíprocamente. La coexistencia de ambos órdenes es perfectamente posible: el derecho de la comunidad internacional limita la soberanía del Estado; pero, a la vez, el Derecho Internacional está limitado por los órdenes jurídicos nacionales en el sentido en que no puede regir sobre

aquel ámbito de competencia que el Estado no haya previamente cedido a la comunidad internacional. El problema no es de subordinación y supremacía, sino de límites, de ámbitos cuyo contenido varía por razones históricas y contingentes.¹⁸ No existe una ley natural que opere en el sentido de una disminución necesaria y constante de la jurisdicción nacional y a cuyo auxilio se pueda acudir en caso de duda.

Aceptar en principio la subordinación general de la soberanía al Derecho Internacional, significaría la desaparición de la suma de facultades que lleva implícita la noción de soberanía *per se*. Entonces, dice Politis, uno de los internacionalistas más representativo de la escuela que impugna la noción de soberanía: "Cuando se reivindica una libertad de acción [la del Estado en materia internacional], es necesario probar que está concedida por el derecho al cual se está sometido."¹⁹ Pero, como se ha afirmado anteriormente, la libertad de acción del Estado no está en realidad *sometida* al Derecho Internacional, sino *limitada* por éste. Siendo los Estados soberanos históricamente anteriores y creadores del Derecho Internacional, conservan una libertad de acción —que por ser anterior no dimana de aquél— en todas aquellas esferas que no han cedido al propio Derecho Internacional, o, en otros términos, donde éste aún no ha señalado una prohibición ni una limitación.

Por las razones anteriores, hubiera sido *preferible* conservar la fórmula del Proyecto de Panamá,²⁰ *fórmula* que reflejaba la situación real en este punto, es decir, *la limitación* de la soberanía por el Derecho Internacional, sin hablar de subordinación y supremacía, conceptos muy discutibles en

¹⁸ El hablar de ámbitos separados, de esferas de intereses y fines distintos, no significa admitir la posición "dualista". Esta tendencia y su opuesta, se plantean el problema estrictamente jurídico de la unidad esencial del derecho o de su división en dos dominios jurídicos distintos, mientras aquí se habla de intereses, fines y tareas que históricamente han correspondido a una u otra de dos esferas políticas, dato empírico demostrable y que no prejuzga sobre el problema de saber si el derecho que rige esas esferas es unitario o no.

¹⁹ El Problema de las Limitaciones de la Soberanía, Académie de Droit International, Recueil des Cours, 1925, Tomo 6, pág. 21.

²⁰ Artículo 13: "La soberanía del Estado está sujeta a las limitaciones del derecho internacional, y todo Estado tiene el deber de ajustar su conducta al derecho internacional en sus relaciones con los demás Estados y con la comunidad de Estados." (Traducción no oficial del inglés.) Documento citado, pág. 37.

el terreno doctrinal y contrarios a las exigencias de la realidad política actual. La fórmula del proyecto panameño permitía conciliar la afirmación del principio de la soberanía con el Derecho Internacional. El principio *pacta sunt servanda* no está reñido con la afirmación de la soberanía. Una vez firmado un tratado, las partes están naturalmente obligadas a cumplirlo y, siendo el tratado una fuente de Derecho Internacional, priva éste sobre la libertad de acción de los Estados. Pero la soberanía está en la base misma de la conclusión de los tratados, o, en otros términos, en cuanto no hay limitación del Derecho Internacional, los Estados son libres de concluir o no un compromiso.

LAS FUNCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS. SUS LÍMITES

1. GENERALIDADES

Fijar el ámbito de competencia de las Naciones Unidas constituye uno de los problemas más importantes y a la vez más difíciles que se presentan en la teoría y en la práctica de la organización internacional. La solución que se dé a este problema —que a primera vista podría parecer una cuestión meramente procesal— implica en el fondo pronunciarse sobre la situación actual del Estado frente a la comunidad internacional y tomar posición sobre la naturaleza presente y el carácter futuro de la Organización. Establecer la competencia, o en otros términos, señalar linderos a la acción de las Naciones Unidas, significa determinar, por un lado, las categorías de asuntos o cuestiones que pueden ser objeto de acción por la Organización, y, por el otro, las materias que quedan reservadas al dominio de los Estados. Es decir, equivale a fijar para el Estado contemporáneo los límites de su soberanía. De ahí que pocas cuestiones hayan provocado en las Naciones Unidas tanta controversia como ésta.

Tradicionalmente se ha distinguido entre actividades internas y actividades externas o internacionales de los Estados. Pero es sólo con la creación de las organizaciones internacionales permanentes cuando tal distinción alcanza su pleno sentido e importancia. Sólo en forma muy lenta y gradual, desde los orígenes del Estado Moderno, el Derecho de la Comunidad Internacional ha venido ampliando poco a poco su ámbito respecto de la actividad internacional de los Estados; prácticamente sólo en nuestros días la actividad internacional de más peso, el derecho de hacer la guerra, ha sido sustraído por el Derecho Positivo al Estado; tenía, pues, escasa importancia determinar con precisión las cuestiones que pudieran corresponder al ámbito interno o al ámbito externo, ya que en ambos la voluntad soberana del Estado era la regla en todas las cuestiones importantes. El

problema de fijar cuáles facultades han sido renunciadas y cuáles han sido conservadas, por los Estados surge en el momento en que el Estado se autolimita en lo exterior participando en organizaciones internacionales, es decir, renunciando en favor de la Comunidad Internacional a ciertas actividades internacionales importantes.

Tanto el Pacto de la Liga de las Naciones como la Carta de las Naciones Unidas tratan el problema y le dan una solución de principio. A reserva de ciertas diferencias importantes que se estudiarán más adelante, ambos Organismos son competentes, en principio, para conocer de la actividad internacional de los Estados, e incompetentes, también en principio, para intervenir en las cuestiones internas de sus Miembros. Pero ni una ni otra Carta Constitutiva señalan cuáles materias pertenecen respectivamente a uno u otro dominio, ni de sus textos se desprende claramente una pauta para resolver esa cuestión. Aún más, como veremos adelante, a pesar de la incidencia que ha tenido esta cuestión en numerosos conflictos políticos que se han ventilado, sobre todo ante las Naciones Unidas, parece difícil desprender de la práctica de las organizaciones internacionales, en cerca de treinta años de actividades, un criterio sólido y más o menos uniforme para resolverla jurídica, o aun políticamente, en el futuro.

La dificultad del problema es manifiesta. La estructura del Estado Moderno no admite una división tajante entre actividades internas y actividades externas. Dada la creciente interdependencia económica de los Estados, las medidas que adopte un país en materias que tradicionalmente se han considerado como de su dominio reservado pueden influir decisivamente en la vida de otro pueblo. Aun en lo que toca al mantenimiento de la paz y seguridad, cuestión internacional por antonomasia, las fronteras entre ambos dominios tienden a desaparecer. Los acontecimientos que precedieron a la última conflagración pusieron de relieve que las guerras no obedecen a causas específicamente "internacionales", sino que se gestan en las condiciones internas de los Estados. No puede negarse que la estructura interna del Estado nazi, sobre todo en cuanto a la medida con que se reflejó en la

persecución sistemática de minorías raciales y políticas, ocupó un sitio importante entre los pródromos de la última guerra. ¿Cómo es posible entonces, aun cuando el Derecho Internacional no regule esta materia, considerarla como interna?

Por último, habría que mencionar otro factor que tiende a complicar la distinción entre aquello que pertenece a la Comunidad Internacional y aquello que pertenece al Estado. En el mundo contemporáneo, es una realidad innegable la existencia de corrientes horizontales de solidaridad humana que atraviesan las fronteras nacionales. Independientemente de la solidaridad clasista —solidaridad que a pesar del resurgimiento postbélico del nacionalismo no deja de influir considerablemente aun en cuestiones internacionales esencialmente políticas— el mundo de la postguerra ha creado condiciones favorables para la eclosión vigorosa de otra forma de solidaridad étnica y cultural que no reconoce barreras políticas. Este fenómeno se ha manifestado especialmente entre los Estados africanos y asiáticos que alcanzaron recientemente su independencia: el tono y el carácter que ha asumido la lucha anticolonial en las Naciones Unidas indica que esos pueblos sienten como cuestión propia, que los afecta directamente, las vicisitudes de las poblaciones dependientes con las cuales están étnica y culturalmente vinculados; los nuevos países islámicos, en especial, poseen un hondo sentido de ser partes de una cultura y de un mundo propios. Ésta es una realidad sociológica de gran fuerza que no podrá menos de influir en la configuración de los conceptos de jurisdicción doméstica y de jurisdicción internacional.

2. EL PROBLEMA DE LA JURISDICCIÓN INTERNA EN LA SOCIEDAD DE NACIONES

La defensa del dominio reservado del Estado en el Pacto de la Sociedad fue de inspiración norteamericana. El Presidente Wilson, preocupado por la tendencia aislacionista que privaba en los Estados Unidos al terminar la Primera Guerra, insistió en que se prohibiera expresamente a la Organización intervenir en la reglamentación interior de materias tan sen-

sibles para la opinión pública norteamericana como los aranceles, la cuestión racial, la política migratoria, etc. La sugerencia fue incorporada en el artículo 15, párrafo 8 del Pacto de la Liga, el cual establecía que el Consejo se abstendría de hacer recomendaciones para solucionar controversias surgidas de materias que, conforme al Derecho Internacional, pertenecieran exclusivamente a la jurisdicción interna de un Estado. La excepción de la competencia exclusiva del Estado tuvo una aplicación extraordinariamente limitada en la práctica de la Liga. Se invocó en contadas oportunidades y siempre con resultados negativos, es decir, el Consejo se declaró competente cada vez que se pronunció al respecto.¹

La escasa aplicación del principio se explica en parte porque las funciones de la Liga en los campos económico y social, en los cuales se pensó primordialmente al formularse la excepción, resultaron muy reducidas, sobre todo si se las compara con las que posteriormente asumieron las Naciones Unidas. Además, la excepción de la competencia exclusiva de los Estados no fue concebida como un principio general que pudiera oponerse a toda acción de los órganos de la Sociedad, sino únicamente como fórmula técnica y legal que impediría la intervención de ésta en un solo aspecto de la solución pacífica de controversias. El efecto de la excepción, en caso de ser admitida por el Consejo, consistía en impedir que este Órgano formulara una recomendación sobre el fondo de una controversia sin el consentimiento de las partes. Fuera de ese caso, la excepción de incompetencia no podía ser invocada contra la acción de la Organización. Además, en el caso en que resultara admisible, la decisión en favor de la incompetencia debía ser votada por unanimidad de los miembros del Consejo. Otro de los grandes obstáculos para que la Liga se declarara incompetente consistía en el requisito de que el asunto en cuestión perteneciera "exclusivamente" a la jurisdicción doméstica, conforme al Derecho Internacional. Numerosas materias que en principio son internas, podían no ser "exclusivamente" domésticas debido a sus repercusiones internacionales. En su célebre fallo sobre los decretos de na-

¹ Lazare Kopelmanas, *L'Organisation des Nations Unies* (I), pág. 215, nota 1.

cionalidad en Túnez y Marruecos, la Corte Permanente de Justicia Internacional reconoció que existían materias, como la nacionalidad, que en sí mismas son fundamentalmente internas y que no están regidas por el Derecho Internacional general, pero que podían ser, sin embargo, objeto de la intervención de órganos internacionales cuando el Estado que invocaba la excepción de incompetencia había celebrado acuerdos particulares sobre la materia con otro Estado. Como el número de tratados internacionales sobre estas categorías de asuntos aumenta constantemente, resultaba que los casos en que se podía invocar la competencia exclusiva del Estado eran cada vez más reducidos. En consecuencia, por el motivo anterior y por las dificultades prácticas que engendraba su aplicación, la disposición del Pacto de la Liga, en lugar de proteger la autonomía del orden interno, como deseaban sus autores, tendió a ampliar en la práctica el radio de acción de los órganos internacionales.

3. TENDENCIAS DOMINANTES EN LA POSTGUERRA

Al terminar la Segunda Guerra se enfrentaban numerosas tendencias opuestas, relacionadas con cada uno de los principios esenciales en que debía descansar la nueva Organización. Como se recordará, en esa época apareció una abundante literatura política cuya nota dominante era el acentuado internacionalismo. Se multiplicaban los planes de federaciones y gobiernos mundiales en los cuales, desde luego, tenía escaso sitio la soberanía estatal y consecuentemente la noción de competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, la tendencia opuesta también tenía gran fuerza. Se manifestaba fundamentalmente en la escala gubernamental, con diversos matices y grados según los países. Una de las consecuencias de la guerra que se destacan con mayor fuerza, a pesar de muchos signos contrarios en la opinión pública de esa época, fue un recrudecimiento del nacionalismo y una concomitante vigorización de la soberanía estatal. Los grandes protagonistas de la pugna ideológica que se avecinaba no estaban dispuestos a admitir en su vida social y económica ingerencias excesivas de la Organización futura, ingerencias que, en opi-

nión de muchos sectores de su opinión pública, se identificaban con la filosofía "del otro campo". La misma incertidumbre sobre la posible composición futura de fuerzas e influencias en el seno de la Organización, incertidumbre que fue un factor importante en la aceptación del veto, favorecía también el dominio reservado de los Estados. Por otra parte, los nuevos Estados, que acababan de alcanzar su independencia, o que estaban a punto de alcanzarla, veían en la noción de soberanía un símbolo y un resguardo de su nueva libertad a la vez que un instrumento de integración nacional. Sólo en las esferas oficiales de algunos Estados europeos (Francia, Bélgica y Noruega entre otros), así como en países del Continente Americano con cierta tradición internacionalista, como el Uruguay, privaban concepciones que traducían menor preocupación por la defensa de la soberanía estatal.

Las diversas tendencias apuntadas se reflejaban claramente ya en las proposiciones de Dumbarton Oaks, formuladas por los gobiernos de Estados Unidos, Gran Bretaña, China y la Unión Soviética, así como en los comentarios de numerosos Estados sobre dichas proposiciones. Algunos gobiernos, al referirse a este problema, llegaban hasta sugerir la total desaparición del principio de la jurisdicción interna. Otros favorecían su mantenimiento, pero limitando los efectos del principio a los casos de arreglo pacífico de controversias; otros, por fin, pretendían no sólo ampliar su alcance para oponerlo a toda intervención de la Organización, sino codificar las materias que deberían considerarse como propias de la jurisdicción interna. Sin embargo, como en esta primera etapa las proposiciones concretas sobre la materia se insertaban dentro de la concepción general que tenía cada Estado sobre la nueva Organización, fue apenas en la Conferencia de San Francisco, momento en que esas concepciones generales distintas se conjugaron y fundieron en ciertos principios básicos, cuando los gobiernos tuvieron oportunidad de afinar sus puntos de vista sobre el problema de la jurisdicción estatal. Como veremos, en el caso de México se puede apreciar claramente la evolución de nuestra posición desde las observaciones al proyecto de Dumbarton Oaks hasta la fase final en los debates en San Francisco.

4. OBSERVACIONES DE MÉXICO AL PROYECTO DE DUMBARTON OAKS

Las tendencias antagónicas apuntadas y la incertidumbre que reinaba en esa época sobre la ruta futura de la Organización se reflejan en la evolución de la posición de México durante las fases sucesivas de la organización del nuevo Organismo. Apenas dos meses antes de la Conferencia de San Francisco se reúne en México la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. En la Resolución XXX, adoptada por dicha Conferencia, sobre el establecimiento de un Organismo Internacional General, las Repúblicas Americanas dan a conocer sus puntos de vista acerca del Organismo que se proyecta. Dicha Resolución refleja, en términos generales, el deseo de los países latinoamericanos de acrecentar y vigorizar el papel de las pequeñas potencias en el seno de la nueva Organización democratizándola, en primer término, mediante la ampliación de las facultades de la Asamblea y la tendencia a su universalización y, en segundo, encareciendo la función del Derecho sobre las consideraciones puramente políticas en la solución de conflictos, proponiendo extender inclusive la jurisdicción y competencia de la Corte Internacional de Justicia.

La posición de México en esa Conferencia puede sin duda ser calificada de avanzada. En las observaciones del Gobierno de México a las proposiciones de Dumbarton Oaks, observaciones que fueron sometidas también a la citada Conferencia Interamericana, se proponen numerosas enmiendas que dan a toda la concepción mexicana un marcado acento internacionalista. Además de sugerir que se otorgaran "a la Asamblea las facultades que deben corresponderle en un sistema democrático" y de erigir el respeto a los derechos del hombre en uno de los puntales de la Organización, proponiendo al efecto que se elaborara una Declaración anexa a la Carta y creando un órgano internacional para velar por su observancia, México propuso, dentro del mismo orden de ideas, dos enmiendas de gran importancia que se relacionan directamente con el problema de la competencia de la Organización. La primera consistía en "incluir en la Constitución del Orga-

nismo Internacional General el compromiso de todos los Estados para la incorporación del Derecho Internacional en sus respectivos Derechos nacionales". La segunda, sugería la supresión de toda excepción o restricción a la competencia del Organismo en los casos de controversias internacionales.

La segunda enmienda se relaciona directamente con la cuestión que nos ocupa. México proponía eliminar toda restricción a la competencia de las Naciones Unidas en los casos de controversias internacionales a fin de que pudiera aplicarse siempre alguno de los procedimientos de solución pacífica previstos en la Carta. En otros términos, México propone la desaparición total de la excepción de incompetencia en asuntos de jurisdicción doméstica. No existirá ya un "dominio reservado" del Estado en el cual no podrá intervenir la Organización, desde el momento en que un asunto cualquiera, aun de naturaleza interna, pueda constituir o crear "una situación que pudiera derivar en una fricción internacional". En la "Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México sobre el Proyecto de Dumbarton Oaks" se aclaran los motivos de la posición de México. Las Cuatro Potencias autoras del referido Proyecto habían conservado inicialmente, en lo esencial, el correspondiente artículo 15, párrafo 8, del Pacto de la Liga. Es decir, se disponía que las facultades del Consejo y de la Asamblea para intervenir en la solución pacífica de controversias tiene un límite, una excepción: aquellas "situaciones o controversias originadas de cuestiones que según el Derecho Internacional, son únicamente de la jurisdicción interna del Estado que sea del caso". Esta disposición figura en el proyecto de Dumbarton Oaks como artículo 7 del apartado A (Solución Pacífica de Controversias) del Capítulo VIII. México no propone que se enmiende el artículo, sino que se lo suprima. En la parte correspondiente de la "Opinión" se dice lo siguiente:

El artículo 7 debería suprimirse, ya que en la nueva Organización de la comunidad de los Estados las cuestiones especificadas en el artículo 1 —"cualquier controversia o cualquier situación que pudiera derivar en una fricción internacional o dar origen a una controversia..."— no podrán ser nunca consideradas como exclusivamente "de la jurisdicción doméstica

del Estado que sea del caso", sino que, por su esencia misma y tomando en cuenta las finalidades del Organismo Internacional General, deberían ser forzosamente de la competencia de éste o de la Corte Permanente de Justicia Internacional.

Puede decirse sin exageración que, en sus observaciones al Proyecto de Dumbarton Oaks, México adoptó la posición más radical que era posible tomar, superando aun a aquellos Estados, como Bélgica y Uruguay, que se han destacado siempre por la tendencia a procurar ampliar al máximo la esfera de acción de la comunidad internacional con la correlativa mengua del dominio estatal. La posición de México sobre este particular se explica en parte, sin embargo, porque constituía un aspecto de un todo orgánico: el conjunto de proposiciones mexicanas sobre el nuevo Organismo Internacional. Conforme a nuestras proposiciones, el veto desaparecía prácticamente, la Asamblea General tenía mayores facultades, la protección internacional de los derechos del hombre quedaba garantizada en la Carta, los derechos y deberes de los Estados se definían en un apéndice obligatorio de la Carta y se preveía la incorporación automática del Derecho Internacional en los derechos nacionales de los miembros. Dentro de una concepción semejante, era lógico que la competencia del nuevo Organismo no se viera limitada por restricción o excepción alguna en caso de controversias internacionales. También era natural que, al no aceptarse las proposiciones básicas de México en San Francisco, su punto de vista sobre el problema del dominio reservado del Estado frente a los Organismos Internacionales tuviera que alterarse.

Como se dijo antes, todas las tendencias que privaban entonces se reflejaron sucesivamente en la posición de México. Ya en sus sugerencias concretas presentadas en la Conferencia de San Francisco ("Observaciones Mínimas de México sobre el Proyecto de Dumbarton Oaks"), México acepta el principio del dominio reservado, pero sugiriendo una instancia ante la Corte Internacional de Justicia para resolver si una materia pertenece o no a la jurisdicción doméstica cuando hay divergencia de opiniones. En los debates durante el desarrollo de la Conferencia, México se aparta aún más de su posición original. Finalmente, México vuelve a su posición

tradicional como acérrimo defensor del dominio reservado del Estado apenas cinco meses después de San Francisco, en la importante cuestión suscitada por la famosa nota del Canciller Uruguayo, señor Rodríguez Larreta, del 21 de noviembre de 1945, en la que se proponía a las demás Repúblicas Americanas la acción colectiva internacional para la protección de los derechos del hombre y de la democracia.

5. EL PROBLEMA EN LA CONFERENCIA DE SAN FRANCISCO

Cuando se inició la Conferencia de San Francisco, las Cuatro Potencias invitantes presentaron una enmienda conjunta modificando radicalmente su propio Proyecto de Dumbarton Oaks y cambiando así el cuadro en que se desarrollaron los debates sobre esta cuestión. La enmienda tenía por objeto reforzar considerablemente el dominio reservado de los Estados. Las razones para ello, de acuerdo con las explicaciones del señor Foster Dulles, portavoz de las Cuatro Potencias en esta cuestión, consistían en que las observaciones de los gobiernos y los debates en San Francisco habían puesto de relieve el deseo general de cambiar el carácter de la Organización:

La esfera de actividades de la Organización ha sido ampliada para dotarla de nuevas funciones que le permitirán hacer desaparecer las causas subyacentes de las guerras y para adoptar medidas contra las crisis que llevan a la guerra. La Organización se ocupará de problemas de orden económico y social por medio del Consejo Económico Social. Este aumento de actividades constituye un gran progreso pero engendra también problemas especiales. Por ejemplo, se ha suscitado la cuestión de saber cuáles serán las relaciones fundamentales entre la Organización y los Estados Miembros. ¿La Organización negociará con los gobiernos de los Estados Miembros o penetrará directamente en la vida interna y en la economía social de los Estados Miembros? Conforme a la enmienda de las potencias Invitantes, la Organización tratará con los gobiernos Miembros.²

A este desplazamiento en la economía general de la Carta debía necesariamente corresponder una nueva solución al

² United Nations Conference on International Organization (UNCIO), vol. 6, Doc. 1019.

problema de la competencia. En el Pacto de la Liga y en el Proyecto de Dumbarton Oaks, la cláusula del dominio reservado no consistía sino en una excepción, en una fórmula técnica y legal para impedir que los Órganos intervinieran en el arreglo pacífico de situaciones internacionales peligrosas o de controversias cuando éstas se originaran en una cuestión interna. Ahora se concibe la cláusula como un principio general, como un freno contra *toda* actividad de la Organización. “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados” —decía la enmienda conjunta—. Pero además se conserva expresamente el concepto de la cláusula como una excepción particular a la solución pacífica de controversias. La enmienda conjunta decía a continuación: “ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta”.

Como consecuencia de la distinta concepción introducida por la enmienda conjunta de las Cuatro Potencias, la nueva redacción presenta varias diferencias con respecto a la fórmula de la Liga y de Dumbarton Oaks. En primer lugar, se amplía el alcance de la disposición al pasarla del Capítulo VIII (Disposiciones para la Conservación de la Paz y Seguridad Internacionales) al Capítulo II (Principios). En segundo lugar, la cláusula ya no habla de cuestiones que son de la “exclusiva” competencia sino de cuestiones que son “esencialmente” de la jurisdicción interna. Es decir, la independencia del orden interno está protegida contra intervenciones de la Organización en materias tales como inmigración, tarifas, leyes sobre nacionalidad, etc., que, si bien pueden no ser “exclusivamente” internas por afectar otros países, sí son “esencialmente” domésticas, lo cual, en el sentido de la enmienda conjunta, significa “esencial a la soberanía del Estado”.³ En tercer término, se suprime el antiguo criterio en el sentido de que, para inhibir a la Organización, el asunto debía ser interno, “conforme al Derecho Internacional”.

³ H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, pág. 779. UNCIO, vol. 6, Doc. 1019, Declaración de Australia.

Los tres cambios mencionados tienden a reforzar el orden interno. Sin embargo, el reconocimiento de que el mantenimiento de la paz es el fin primario y supremo de las Naciones Unidas, que domina todos los demás, y alrededor del cual se estructura la Organización, no podía menos de incidir también en esta materia. A diferencia de lo que ocurría en la Liga, en las Naciones Unidas no podrá haber ningún obstáculo, así sea el orden interno, que impida al Consejo de Seguridad tomar una acción efectiva *cuando está comprometida la paz*.⁴ La frase final de la enmienda conjunta reza así: "sin embargo, este principio no se opone a la aplicación del Capítulo VIII, Sección B" [actualmente capítulo VII de la Carta]. Dicho capítulo se refiere a la determinación de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o de actos de agresión y a la acción que puede tomar la Organización respecto de ellas, incluyendo el uso de la fuerza armada.⁵ En otros términos, por un lado se disminuye la esfera de la jurisdicción internacional, reduciendo las materias que le pertenecen, pero por el otro, cuando la paz está comprometida, la jurisdicción interna no podrá constituir una excepción o un obstáculo para que la Organización tome medidas adecuadas para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales.

Por último, a semejanza de la disposición correspondiente del Pacto de la Liga, ni la enmienda conjunta, ni posteriormente la Carta, señalan una pauta concreta ni un procedimiento para determinar la naturaleza, interna o internacional, de los asuntos.

La cláusula aprobada en definitiva, incorporada en el

⁴ La excepción de competencia exclusiva podía obstaculizar, en el sistema de la Liga, la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 16 del Pacto. L. Kopelmanas, *op. cit.*, pág. 209.

⁵ Una enmienda australiana que se aprobó finalmente en San Francisco tendía a proteger aún más el dominio reservado del Estado. Conforme al citado Capítulo VIII, Sección B, la Organización, en caso de amenazas a la paz o de actos de agresión, podía ya hacer recomendaciones a las partes, ya aplicar medidas coercitivas. Según las proposiciones de las Cuatro Potencias Invitantes (en su enmienda conjunta), en ninguno de los dos casos operaba la excepción del dominio reservado. En cambio, según la enmienda australiana aprobada, solamente cuando el Consejo de Seguridad dictara medidas coercitivas, el Estado afectado se veía imposibilitado para frenar la acción del Consejo mediante la excepción de incompetencia, pero no así cuando este Órgano hiciera recomendaciones.

artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas como uno de los "Principios" básicos de la Organización quedó redactada así:

Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.⁶

6. POSICIÓN DE MÉXICO EN LA CONFERENCIA DE SAN FRANCISCO

La reacción inicial de México (en la "Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores...") es contraria a la cláusula del dominio reservado. En sus "Observaciones Mínimas

* ¿Qué significa el término "intervención" en el sentido del artículo 2, párrafo 7? Según H. Lauterpacht (*International Law and Human Rights*, pág. 167), el término intervención está empleado en su sentido técnico en el artículo 2, párrafo 7. Esto es, significa "demandar perentoriamente una conducta positiva o una abstención; una demanda que, en caso de no ser cumplida, va acompañada de una amenaza o de la ejecución de una compulsión, aunque no necesariamente una compulsión física". En otros términos, intervención significa una interferencia dictatorial en los asuntos de un Estado apoyada por la fuerza o la demanda de la fuerza. De acuerdo con esta interpretación que sugiere Lauterpacht, una recomendación no podría constituir una intervención en el sentido del artículo 2 (7). Como la Asamblea no tiene facultades para hacer algo más que "recomendar", resultaría que este Órgano no podría "intervenir" en asuntos internos de sus Miembros. El autor inglés G. Schwarzenberger (*Power Politics*, pág. 448) ofrece las siguientes tres críticas, que nos parecen conducentes a la tesis de Lauterpacht:

Primero, en principio toda intervención en sentido técnico es ilegal. En consecuencia, interpretar el término intervención dentro de dicho párrafo en su sentido técnico, querría decir que las Naciones Unidas, que se supone obran de acuerdo con los principios de la justicia y del Derecho Internacional, deben abstenerse de cometer actos ilegales, lo cual es absurdo.

En segundo lugar, los órganos de las Naciones Unidas carecen, de acuerdo con las disposiciones constitucionales que establecen sus funciones, de competencia para "intervenir" en un sentido técnico en los asuntos de sus Miembros. La interpretación de Lauterpacht dejaría, pues, sin sentido el artículo 2, párrafo 7 de la Carta, y siempre deben evitarse aquellas interpretaciones jurídicas que tengan este resultado.

Tercero, esta interpretación es contraria a los antecedentes. La Conferencia de San Francisco no aceptó que el Derecho Internacional fuera el patrón conforme al cual se determinaría si un asunto pertenecía o no a la jurisdicción interna de un Estado. Parecería artificial sostener que las palabras más importantes del párrafo debieran ser interpretadas de manera enteramente pragmática y a un solo término, dentro del propio párrafo, se le diera un sentido eminentemente técnico.

de México sobre el Proyecto de Dumbarton Oaks", ya acepta el principio, pero sugiriendo que la Corte resolviera en caso de duda sobre si una materia pertenecía o no al dominio reservado; en otros términos, propone atribuirle una mayor importancia al Derecho en la solución de los casos de jurisdicción doméstica. Cuando se presenta la enmienda conjunta de las Cuatro Potencias, que refuerza y amplía el ámbito del dominio reservado de los Estados y conforme a la cual la solución de estos casos tendría que inspirarse más en consideraciones políticas que jurídicas, era de esperarse que México se opusiera a ella. Sin embargo, no fue ése el caso. En su intervención en el Comité I/1 de la Conferencia de San Francisco (doc. 976), el Delegado de México expresó lo siguiente:

La Delegación de México recuerda al Comité que la *No Intervención* constituye uno de los principios esenciales del sistema interamericano y que tal sistema fue formalmente consagrado después de una larga discusión en la reciente Conferencia de Chapultepec. Esto no quiere decir que la Organización Internacional no alcanzará una autoridad y un prestigio suficientes para poder intervenir aun en aquellos dominios que pertenecen normalmente a la competencia nacional del Estado. Por esta razón, la Delegación de México desea apoyar el texto de los gobiernos invitantes. . .

El cambio de actitud de México se explica en parte, como se indicó anteriormente, por el rechazo del conjunto de proposiciones básicas que presentó y que constituían el marco adecuado para proponer la desaparición de la cláusula del dominio reservado. Sin embargo, no dejó de influir también en esta cuestión el estrecho parentesco entre dos nociones que no se distinguieron pulcramente entonces.

México se ha distinguido siempre por su apego al principio de No Intervención, entendiendo por este principio la ingerencia indebida de uno o varios Estados en los asuntos de otro. Es tan fuerte la tradición a este respecto y el principio responde tan adecuadamente a la situación y realidad de nuestro país que, cuando se plantea una cuestión conexas a propósito de la creación del Organismo Internacional, difícilmente puede dejar de asociarse, quizá de identificarse,

con el problema de los límites de la acción del Organismo. El parentesco entre los dos principios es manifiesto; pero sus diferencias también son obvias, sobre todo cuando se pretenden formular normas jurídicas precisas. A pesar de ello, en la citada declaración del Representante de México, se invoca fundamentalmente el principio de No Intervención.

Igualmente, en una obra publicada en México en esa época,⁷ los dos problemas también parecen estrechamente vinculados. Al referirse al Artículo 2, del párrafo 7, de la Carta que consagra el principio de la jurisdicción doméstica, dice el autor: "Este principio es uno de los más trascendentales y seguramente traerá consigo conflictos de interpretación y aplicación, porque proclama mediante una salvedad, la No Intervención". Más adelante, el autor cita el importante Protocolo sobre No Intervención suscrito en Buenos Aires en 1936, por el que las Altas Partes "declaran inadmisibile la intervención de *cualquiera de ellas*, directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquiera otra de las partes". El comentario del autor es el siguiente: "Sin embargo, la Carta de las Naciones Unidas escinde ese Protocolo, y con reservas, sólo le deja vida a la No Intervención en los asuntos interiores (Artículo 2º, apartado 7)." Como puede apreciarse, ni en la citada intervención del Representante de México en San Francisco ni en la obra que se menciona, se hace la distinción entre el principio de no intervención y el principio del dominio reservado de los Estados frente a la Organización Internacional.

Pero la mejor prueba de la confusión que existía entre estos dos conceptos nos la proporciona el propio Gobierno de México en su "Examen de los Resultados Alcanzados por la Delegación de México" (a la Conferencia de San Francisco), publicada en la *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores* de 1945. Al examinar la iniciativa ya mencionada de México en el sentido de "suprimir toda restricción a la competencia del Organismo en los casos de controversias internacionales, a fin de que pueda siempre aplicarse alguno de los procedimientos de solución pacífica

⁷ Raúl Noriega, *La Carta Mundial*.

propuestos en el Pacto”, en el referido “Examen...” se expresa lo siguiente: “Tal como lo había propuesto la Secretaría de Relaciones Exteriores, se suprimió el párrafo 7 del apartado A, del Capítulo VIII del Proyecto de Dumbarton Oaks. En cambio se mantuvo el principio de la No Intervención en los asuntos internos de los Estados, principio defendido tenazmente por la Delegación de México.”

La afirmación de que México obtuvo un éxito al suprimir el párrafo 7 del apartado A del Capítulo VIII, que consagraba la cláusula de la jurisdicción doméstica, no deja de ser sorprendente. La referida cláusula efectivamente fue suprimida del Capítulo VIII que se refería “a la Solución Pacífica de Controversias”, pero no porque hubiese sido eliminada, sino porque, como se expuso anteriormente, pasó del Capítulo VIII al Capítulo II, que contenía los Principios, ampliándose así su alcance, y, además, quedó finalmente consagrada en forma más vigorosa aún que la misma cláusula original cuya supresión pedía México.

En lo que se refiere a la segunda cuestión considerada como un éxito de la Delegación Mexicana, o sea el mantenimiento del principio de No Intervención en los asuntos internos de los Estados, la opinión del gobierno tampoco concuerda con la realidad. El artículo 2, párrafo 7, de la Carta no se ocupa del principio de No Intervención en el sentido en que lo explican todos los tratadistas de Derecho Internacional y siempre lo ha entendido México, es decir, la intervención ilícita de un país en asuntos de otros. El referido artículo prohíbe la intervención de *las Naciones Unidas*, “significando este término, ‘la Organización’, y no los Miembros individuales”.⁸ El Informe del Relator de la Comisión correspondiente de la Conferencia de San Francisco dice textualmente: “Es evidente que el problema que nos ocupa no tiene relación alguna con la intervención de un Estado en asuntos que son de la competencia nacional de otro Estado, sino que examinamos la cuestión de las relaciones entre la Organización y sus miembros...”⁹ Si algún agravio pudiera expresar México respecto de los resultados de la Conferencia

* H. Kelsen, *op. cit.*, pág. 770.

* UNCIO, vol. VI, Doc. 1070.

de San Francisco, sería justamente que no se consagró en la Carta el principio de No Intervención en forma clara. México propuso en sus "Observaciones Mínimas..." que se incluyera en la Carta el siguiente principio: "Ningún Estado tiene derecho a intervenir, directa o indirectamente, en los asuntos interiores o exteriores de otro." La sugerencia de México no fue aceptada, debido, en el fondo, a que el principio de la No Intervención no tiene para los países europeos el mismo sentido y alcance que tiene en el sistema interamericano.¹⁰ Era, pues, difícil que se aceptara una fórmula tan absoluta y radical como la que proponía México. Lo cierto es que "la obligación de los Miembros de no intervenir en asuntos domésticos de otros Estados no está expresamente estipulada en la Carta",¹¹ sino simplemente implicada en la obligación establecida por el artículo 2, párrafo 4.

La última fase en la evolución de la actitud de México se puede apreciar en su contestación a la célebre Nota del señor Rodríguez Larreta. Apenas cinco meses después de la Conferencia de San Francisco, el Canciller Uruguayo plantea a las demás Repúblicas Americanas una cuestión extraordinariamente importante. Propone la acción colectiva de las Repúblicas del Continente cuando el régimen democrático o los derechos fundamentales del hombre peligran en alguna de nuestras Repúblicas. La sugerencia no prosperó porque la mayoría de los Estados Americanos se opuso a ello. En lo que toca a México, la referida Nota tuvo la virtud de aclarar los conceptos y de afinar nuestra posición en cuanto al problema del dominio reservado de los Estados frente a la acción internacional. En su contestación, México distingue limpiamente entre la jurisdicción doméstica como limitación

¹⁰ Los autores europeos distinguen entre intervenciones lícitas e ilícitas, contando entre las primeras, la "Intervención por humanidad", la intervención y el control financiero de los Estados deudores insolventes (Inglaterra, Alemania e Italia contra Venezuela en 1902; Estados Unidos contra Haití en 1915, etc.), y también la intervención en interés del equilibrio de poder (Ch. Rousseau, *Droit International Public*, 1953, pág. 330; P. Mamopoulos, "Le Déclin de la Souveraineté", *Revue Hellénique de Droit International*, enero, 1948; L. Oppenheim, *International Law*, 7ª edic., vol. 1, pág. 278).

¹¹ H. Kelsen, *op. cit.*, pág. 770. El Secretario general de la Delegación de México en San Francisco, Dr. Alfonso García Robles, reconoce que el principio de No Intervención no está adecuadamente formulado en la Carta. (*El Mundo de la Postguerra*, I, pág. 116.)

a la actividad de los organismos internacionales y la No Intervención como principio oponible a otros Estados. México rechazó totalmente la sugestión del Canciller Uruguayo fundándose en que el artículo 2, párrafo 7, de la Carta, cuyo antecedente había querido suprimir, constituía uno de los principios rectores de la Organización, y que tal disposición reservaba el régimen interior del gobierno y la protección de los derechos del hombre al dominio interno de los Estados.

7. EL PROBLEMA EN LA PRÁCTICA DE LAS NACIONES UNIDAS. GENERALIDADES

¿Cómo se ha interpretado la cláusula del dominio reservado y en qué medida ha influido en las actividades de las Naciones Unidas? De la manera como se interprete la referida cláusula dependerá en gran parte la amplitud de las funciones que ejercerá en el futuro la Organización. Sus autores pensaron que reforzando el principio se impediría que la Organización interviniera directamente en la vida de los pueblos e impusiera soluciones, en los campos económico y social, que no fueran aceptables para los gobiernos. Pero la fórmula final aprobada era lo suficientemente general y flexible para permitir que en lo futuro, y en la medida en que las condiciones internacionales lo hicieran aconsejable, la Organización ampliara su radio de acción. El señor Foster Dulles comparó la situación que se planteaba entre la Organización y los Estados Miembros con la que existía entre el Gobierno Federal Americano y los Estados de la Unión; en un caso como en otro, decía, debía preverse la evolución de las instituciones: "Hoy en día, el Gobierno Federal de los Estados Unidos goza de una autoridad que no había sido prevista cuando se formuló la Constitución, y el pueblo de los Estados Unidos está agradecido por la simplicidad de las concepciones contenidas en su Constitución."

Desgraciadamente, la visión del futuro no facilitó la solución del problema presente, por lo menos en lo que se refiere al criterio para interpretar qué materias corresponden en la actualidad a la jurisdicción doméstica o a la jurisdicción internacional. La comparación con lo que ocurre entre

el Gobierno Federal y los Estados difícilmente puede servirnos de pauta. En la Constitución norteamericana, así como en la Constitución de México, existe un método para determinar claramente si una función o actividad corresponde a la Federación o a los Estados: el método "residual". Conforme a nuestro sistema Constitucional, si una facultad no está expresamente atribuida a la Federación, corresponde a los Estados. En el caso de la Organización y los Estados Miembros, no existe criterio semejante. Inclusive, a instancias de las Grandes Potencias, se rechazó la frase en el sentido de que, para que operara la excepción de incompetencia, la materia debía ser doméstica "conforme al Derecho Internacional". Independientemente del valor real que pueda tener la inclusión de dicha frase, ya que la calificación no puede realizarse sino atendiendo necesariamente al hecho de que la materia esté regulada o no por el Derecho Internacional, la circunstancia de que no se hubiera aprobado (fue rechazada por 18 votos en favor y 27 en contra), indica claramente el deseo de alejarse del Derecho como fuente de las soluciones que se darían en cada caso. Esta hipótesis se robustece por la oposición sistemática de las Cuatro Potencias a que la Corte Internacional de Justicia fuera requerida para resolver la cuestión cuando fuere planteada (la proposición en ese sentido fue rechazada al haber obtenido 17 votos en favor y 14 en contra, no reuniendo así una mayoría de dos terceras partes de los votos).

En realidad, los términos amplios y vagos de la fórmula final aprobada, unido al hecho de que se frustraran en San Francisco todos los esfuerzos tendientes a dar una solución jurídica a la calificación de los casos de dominio reservado que habrían de presentarse, dieron como resultado que en la práctica de la Organización tales casos tuvieran que resolverse atendiendo fundamentalmente a consideraciones políticas. En el fondo, la cláusula del dominio reservado, más que una limitación jurídica, se ha convertido en principio político; se ha aceptado que la interpretación que se debe dar en cada caso constituye una función política propia del órgano ante el cual se interpone la excepción; en ningún caso se ha admitido hasta ahora, a pesar de haberse propuesto en

diversas ocasiones, que la cuestión sea resuelta por la Corte Internacional de Justicia de acuerdo con el Derecho Positivo.

8. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO EN CIERTOS CASOS PARTICULARES

El caso de España fue tratado tanto por el Consejo de Seguridad como por la Asamblea General. Se reconoció que, aun cuando el régimen político interno de un país pertenece esencialmente a la jurisdicción doméstica, el gobierno de Franco constituía una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales y era una causa de fricción internacional.¹² Si bien la Organización no se pronunció directamente sobre su competencia para actuar en la cuestión de España, la resolución adoptada por la Asamblea General en 1946 descansaba indudablemente en el supuesto de que la Organización era competente. La resolución aprobada vedaba el ingreso de España a los Organismos Especializados y recomendaba a los Miembros el retiro de sus representantes diplomáticos en Madrid.¹³

El Consejo de Seguridad trató en 1947 el problema del cambio de régimen político en Checoslovaquia. La Argentina y Chile pidieron el nombramiento de una Comisión que investigara cómo se había realizado el cambio, insinuando claramente la ingerencia de la Unión Soviética. La resolución obtuvo la mayoría, pero fue vetada por la Unión Soviética por considerar que la cuestión de los cambios en la estructura política de un Estado pertenecía a la jurisdicción doméstica y, en consecuencia, la resolución no fue aprobada.

En los años de 1948, 1949 y 1950, la Asamblea General examinó las acusaciones contra Hungría, Bulgaria y Rumania por violación de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales. Las acusaciones se referían al proceso del Cardenal Mindszenty en Hungría, al encarcelamiento de varios pastores en Bulgaria, y, en general, a la supresión de las libertades políticas, de creencia y de expresión. Exis-

¹² Informe del Sub-Comité del Consejo de Seguridad sobre la Cuestión de España, Doc. S/75.

¹³ Resolución 39 (1).

tía un elemento internacional en la cuestión debido a que los Tratados de Paz que pusieron fin a la Segunda Guerra con esos Estados establecían la obligación de respetar los derechos del hombre, así como el nombramiento de Comisiones Tripartitas que resolverían las disputas relativas a violaciones de los tratados. Cuando se formuló la acusación, los tres Estados vencidos se negaron a nombrar, respectivamente, sus representantes ante las Comisiones. La Corte, a la cual se pidió que interpretara los Tratados, expresó que los Estados vencidos tenían la obligación de nombrar sus representantes, pero que, si se negaban a hacerlo, el Secretario General de las Naciones Unidas no podía nombrar el tercer árbitro en discordia. Quedó así bloqueado el camino para solucionar la disputa dentro del marco de los Tratados. En 1950, la cuestión consistía en saber si, en vista de que el procedimiento legal no podía operar, la Asamblea estaba facultada para pronunciarse sobre "el respeto a los derechos del hombre y a las libertades fundamentales" en esos Estados. La Asamblea General adoptó una resolución considerando que la negativa de los tres gobiernos a nombrar sus representantes indicaba que se daban perfecta cuenta de las violaciones que estaban cometiendo e invitando a los Miembros a someter pruebas de las violaciones al Secretario General.¹⁴

En el caso de Indonesia, el Consejo de Seguridad se negó primero a actuar. Más de un año después, en agosto de 1947, cuando las hostilidades habían estallado en gran escala, Holanda había reocupado las dos terceras partes de Java y se habían celebrado ya ciertas negociaciones entre Holandeses e Indonesios que implicaban, según advirtió el Consejo, un reconocimiento *de facto* por Holanda de la República Indonesia, el Consejo de Seguridad se decidió a intervenir con relativa energía. El fundamento de la intervención consistió en que se había quebrantado la paz, a pesar de la insistencia de los Países Bajos de que las hostilidades en gran escala constituían una "acción de policía" y de que, además, la cuestión pertenecía a su jurisdicción doméstica.

El problema del tratado dado a los Indios en la Unión

¹⁴ Resolución 385 (V).

Sud-Africana ha estado año con año en la agenda de la Asamblea desde 1946. La política discriminatoria seguida por este país afecta grandes comunidades Indias y Pakistanis. A pesar de que la Unión Sud-Africana y las potencias coloniales consideran el asunto como perteneciente a la jurisdicción doméstica, la Asamblea ha intervenido en la cuestión, nombrando Comisiones Investigadoras y auspiciando Mesas Redondas entre los países interesados. Se ha adelantado muy poco en la solución de este asunto a causa de que la Unión Sud-Africana se niega a cooperar.

Otra situación también relativa a la Unión Sud-Africana y que ha ocupado la atención de la Asamblea por algunos años es la que se refiere al llamado *Apartheid*, es decir, a la política de segregación racial practicada por la Unión. La ley llamada Group Areas Act, que establece una discriminación racial sistemática en todas las materias imaginables (matrimonio, propiedad, comercio, habitación, localización de comunidades, agricultura, etc.), estratificando totalmente la sociedad y manteniendo casi en estado de servidumbre a la población no europea pura, ha sido ampliamente discutida y condenada en la Asamblea General. La Unión Sud-Africana y las potencias coloniales han procurado, sin éxito, detener la acción de la Organización, sosteniendo que la legislación social pertenece esencialmente a la jurisdicción doméstica.

Las cuestiones de Túnez y de Marruecos han ocupado la atención del Consejo de Seguridad y de la Asamblea en los dos últimos años. Las diversas quejas han sido presentadas por un número no menor de trece Estados Asiáticos y Africanos. Aunque con ciertas diferencias incidentales, tanto en el caso de Túnez como en el de Marruecos se ha pedido la autonomía interna para las poblaciones tunecina y marroquí. El elemento internacional del problema consiste en que Túnez y Marruecos, aunque sujetos al protectorado de Francia, no han perdido su carácter de sujetos de Derecho Internacional, como lo reconoció la Corte Internacional de Justicia (en el caso de Marruecos) y sus relaciones con Francia derivan de sendos Tratados Internacionales: el Tratado de El Bardo y el Tratado de Fez. El Consejo de Seguridad se declaró incom-

petente, por escasa mayoría, declinando entrar al fondo del asunto. En 1951, la Asamblea también declinó su competencia. En 1952, la Asamblea, a pesar de la oposición de Francia y de las demás potencias coloniales, aunque con la discreta tolerancia de los Estados Unidos, dictó sendas resoluciones que en el fondo no hacían sino expresar votos porque las desiguales negociaciones emprendidas entre Francia y los representantes del Bey y del Sultán tuvieran éxito.¹⁵

En 1953, después de la deposición del Sultán de Marruecos por los franceses, del estado de agitación interna que reinaba en los dos protectorados y de la supresión de todas las libertades cívicas y políticas, el grupo afro-asiático pidió la celebración de negociaciones, la adopción por parte de Francia de medidas para la restauración de la normalidad y el otorgamiento de la autonomía interna, así como también la independencia exterior del protectorado de Marruecos en un plazo de cinco años. El estrechamiento de los vínculos políticos y militares entre las Potencias Atlánticas contribuyeron para entonces a que los Estados Unidos cambiaran su posición. Las correspondientes resoluciones, aun cuando alcanzaron una mayoría simple de votos, no obtuvieron las dos terceras partes necesarias para su aprobación. El cambio fundamental en la composición de votos consistió en la nueva posición de diversos países latinoamericanos. El rechazo de las resoluciones equivale al descenso de la competencia de la Asamblea, ya que el argumento de la jurisdicción doméstica fue la base de la actitud negativa de numerosos Estados.

La Asamblea examinó, por último, la cuestión de crear un Comité *ad hoc* para recibir y examinar la información de las potencias coloniales sobre los adelantos de las poblaciones dependientes sujetas a su control, conforme al Capítulo XI de la Carta. El Comité fue creado a pesar de la oposición de las potencias coloniales que lo consideraban como una violación al principio de la jurisdicción doméstica; posteriormente, se rechazaron las proposiciones soviéticas por las que se pedía información sobre la participación de las poblaciones dependientes en las administraciones locales, sobre política migratoria y sobre visitas periódicas a dichos

¹⁵ Resoluciones 611 (VII) y 612 (VII).

territorios. El argumento invocado fue el de la jurisdicción doméstica.

En la mayoría de los casos examinados (hasta la VIII Reunión de la Asamblea General celebrada en 1953), la invocación del principio de la jurisdicción doméstica no ha impedido actuar a la Organización. La excepción de incompetencia sólo ha prosperado ocasionalmente cuando tres de las Grandes Potencias han coincidido, como en los casos de Túnez y de Marruecos, o bien, cuando el asunto se ha planteado ante el Consejo de Seguridad y una Gran Potencia que se encontraba en minoría pudo emplear el veto para inhibir a la Organización.

Hasta ahora la cuestión de la jurisdicción doméstica se ha planteado en las Naciones Unidas relacionada con controversias políticas entre dos o más Estados. El contenido de tales controversias puede haber sido una cuestión económica o social; pero el problema se ha planteado siempre en relación con la facultad de la Organización para intervenir en el arreglo de una situación o controversia entre Estados. Es decir, que la fórmula aplicable ha sido la segunda frase del artículo 2, párrafo 7, de la Carta: "ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta". En cambio aquello que parecía el mayor peligro en San Francisco, la prohibición impuesta a las Naciones Unidas de intervenir directamente en cuestiones económicas y sociales, no ha suscitado prácticamente controversias ni dificultad alguna. Claramente se aceptó desde un principio que la iniciativa de la Organización para proponer medidas económicas o sociales concretas en relación con Estados particulares sólo podía surgir previa solicitud de los Estados en cuestión: la ampliación de las funciones económicas y sociales de las Naciones Unidas no se ha traducido en una tendencia a intervenir directamente en la vida de los pueblos en esos campos; las funciones de la Organización se han limitado a la formulación de estudios y de recomendaciones generales sobre cooperación y coordinación internacional; el mecanismo para aplicar a los distintos países los estándares internacionales formula-

dos en las Naciones Unidas ha seguido en lo fundamental los cánones clásicos: la celebración de tratados libremente suscritos por los Miembros. Ciertamente numerosas convenciones multilaterales han sido discutidas y aprobadas en las Naciones Unidas; pero ésta no es sino la primera etapa de su elaboración: las minorías disidentes quedan suficientemente protegidas, ya que la convención no se vuelve obligatoria sino mediante la firma y ratificación; además existe siempre la posibilidad de interponer reservas. Así, pues, las normas internacionales, en materia económica y social, son adoptadas por los Estados en la medida en que éstos las acepten voluntariamente.

9. LA JURISDICCIÓN INTERNA Y EL INTERÉS DE LOS PAÍSES POCO DESARROLLADOS. LA SITUACIÓN DE MÉXICO

¿Qué política ha seguido México en esta materia y qué solución podría convenir mejor a sus intereses? Salvo un factor peculiar de México —la existencia de grandes núcleos de población mexicana que viven en el extranjero— su situación e intereses no son distintos de los que en general persiguen en esta materia las pequeñas y medianas potencias.

Es evidente, desde luego, que las pequeñas potencias están en mayor peligro que las grandes de sufrir intervenciones indebidas de la Organización Internacional. Fuera de que las grandes potencias pueden frenar la acción de la Organización, prácticamente en cualquier situación o disputa, mediante el veto, aun en el ámbito de la Asamblea General, la voluntad coincidente de tres grandes potencias hace ley en las cuestiones de cierta importancia. Esto en lo que toca a la posibilidad de defensa frente a la Organización. Pero, además, en cuanto al impulso que puede mover a las Naciones Unidas en un sentido intervencionista, a pesar de que en ocasiones lo han dado las pequeñas potencias por consideraciones de cierto rango, como en los casos del tratado a los indios en Sud-África o de Túnez y de Marruecos, es manifiesto que, en la mayoría de las circunstancias en que pueden ocurrir, tal impulso surgirá con mayores probabilidades en los Estados que ejercen una hegemonía, política,

militar o económica sobre otros países, es decir, de las grandes potencias. Hubiera, pues, parecido natural que en una gran mayoría de casos, las pequeñas potencias hubieran sostenido tenazmente el principio de la jurisdicción doméstica en contra de las grandes.

Ese esquema teórico, sin embargo, no ha coincidido con la experiencia de las Naciones Unidas. La primera razón de ello consiste en la lucha anticolonial, que no es en el fondo sino la voluntad de cambiar el *statu quo* político de ciertas regiones, lo cual requiere, si se ha de realizar por cauces pacíficos, que para ello intervenga la Organización. En este terreno, el impulso intervencionista de las pequeñas potencias no europeas se ha enfrentado con los intereses de los países europeos occidentales (y en ocasiones, de los Estados Unidos) que disfrutaban los beneficios de ese *statu quo*. La segunda razón importante se refiere a la frecuente inconsistencia de numerosos pequeños países, impuesta a veces por las exigencias de la lucha política e ideológica que divide al mundo y que a menudo no repara suficientemente en el precedente establecido. Quizá el ejemplo más claro de esta inconsistencia sería el de varios países latinoamericanos que se pronunciaron por la incompetencia de la Organización en los casos de Túnez y de Marruecos, a pesar de su tradición anticolonial y de que estaba en juego la independencia de poblaciones enteras cuyo *status* estaba regulado por tratados internacionales, y, en cambio, no tuvieron inconveniente en apoyar la intervención de la Organización en el asunto del cambio de régimen de Checoslovaquia, a pesar de que, por la inestabilidad política de numerosos países latinoamericanos, el precedente puede fácilmente volverse contra ellos. Por último, habría igualmente que tomar en cuenta, para explicar por qué el esquema teórico enunciado no se ha presentado en la práctica, el hecho de que hasta ahora el número de casos tratados en las Naciones Unidas no ha sido suficiente para establecer un patrón definitivo.

En última instancia, al juzgar la política seguida por México a este respecto y proponer una línea de conducta futura, difícilmente podría pensarse en una política que no

fuera la de defender consistentemente el principio del dominio reservado de los Estados.

Ciertamente no se ha presentado el peligro previsto en San Francisco de que la Organización procurara imponer directamente, sin intervención de los gobiernos, ciertas normas internacionales de carácter económico y social; pero el ejercicio de las funciones económicas y sociales del Estado pueden crear situaciones o controversias de carácter internacional. Un país en pleno desarrollo económico, escasamente institucionalizado en lo político y poco integrado socialmente, como México, puede fácilmente afectar intereses creados extranjeros. Afortunadamente, México ha superado históricamente el período de convulsiones políticas internas que se tradujeron, en el pasado, en responsabilidades internacionales para el país; pero esta fase no representa sino una de las primeras en la vida de un Estado independiente. Para llevar a cabo su independencia económica y alcanzar el grado de cohesión social necesario para estructurar una nación integrada y orgánica, México necesitará, por muchos años aún, gozar de condiciones altamente favorables; y la primera de esas condiciones consiste, como es natural, en mantenerse libre de aquel tipo de interferencia exterior que pudiera obstaculizar su desenvolvimiento natural, ya sea que proceda de otros países o de organismos internacionales. En el aspecto económico, el Estado mexicano requerirá de la libertad de acción necesaria para reivindicar en beneficio de la nación sus recursos naturales y para cribar en el futuro las inversiones extranjeras de manera de encauzar equilibradamente su desarrollo económico. En lo que toca al aspecto social, México tendrá que seguir dictando normas de convivencia en materias tales como religión, relaciones de trabajo, propiedad de las tierras, cultura y otras que, si bien descansan en experiencias históricas y en circunstancias peculiares del país, podrían quizá no estar conformes con ciertos patrones internacionales elaborados a la medida de comunidades socialmente más evolucionadas. Es difícil pensar que nuestro país, durante un tiempo más o menos largo, pueda abandonar en lo fundamental el principio del dominio reservado de los Estados frente a los Organismos Interna-

cionales. De igual manera, tendrá que seguir fundando su posición nacionalista en ciertos desarrollos doctrinales que son corolario del mismo principio, u otros conexos, como la No Intervención, la igualdad de trato para extranjeros y nacionales, la doctrina Drago, la Doctrina Calvo, etc.

10. LA JURISDICCIÓN INTERNA, EL PROBLEMA COLONIAL Y LOS PAÍSES POCO DESARROLLADOS

Por otro lado, al examinar la posición de los pequeños países en relación con el problema de la jurisdicción doméstica, tampoco es posible desentenderse de otro factor, propio del mundo contemporáneo, pero que se ha presentado con singular fuerza en la postguerra: la aspiración a la independencia de los pueblos coloniales. Aun cuando la Organización de San Francisco estuvo muy lejos de sentar bases legales adecuadas para encauzar las poblaciones dependientes hacia la independencia, cerca de una docena de naciones han logrado manumitirse en la postguerra de la tutela política de las potencias coloniales, ya sea por la fuerza de las armas, por el interés bien entendido de algunos Estados europeos, o, en parte, por la intervención de las Naciones Unidas.

Entre la liberación por la lucha armada y el mantenimiento de un *statu quo* que fundamentalmente favorece a las potencias coloniales, existe, en la estructura de la Carta, cierto margen para la satisfacción de esas aspiraciones. La actividad de la Organización, aunque débil, se ha podido encauzar, merced al impulso de numerosos pequeños Estados, tanto en el sentido de una mayor intervención y vigilancia de la Organización en la administración de territorios bajo fideicomiso, como en la ayuda a los pueblos sin gobierno propio que aspiran a alcanzar su independencia total o un grado mayor de autonomía interna. Ahora bien, en el centro de esta cuestión está el problema de la jurisdicción doméstica. De la actitud que a este respecto adopten numerosas pequeñas potencias dependerá el mayor o menor tiempo que los pueblos dependientes tarden en salir del *status* colonial en sus diversas variantes. Es probable que en los años venideros la Organización siga examinando las cuestiones colo-

niales ya familiares; pero, además, no es difícil que en el próximo futuro se desborde todo el vasto problema colonial del África en las Naciones Unidas.

Para los países latinoamericanos, el problema no consiste meramente en poner en práctica una tradición independentista o en expresar su simpatía natural por una causa noble. En los últimos tiempos, nuestros Gobiernos han cobrado conciencia de que la independencia de los pueblos coloniales constituye ya un problema económico importante que irá agudizándose en el futuro. En los debates en las Naciones Unidas se ha expresado preocupación por el hecho de que las condiciones inhumanas de trabajo en las colonias, las tarifas preferenciales de las potencias coloniales y, en general, la planificación económica integral de vastas regiones de África en un sentido imperialista empiezan a afectar la economía de la América Latina. Están, pues, en conflicto dos intereses opuestos. En su actuación futura en las Naciones Unidas, México debería conjugar su interés en el mantenimiento del principio del dominio reservado del Estado con la necesidad de coadyuvar a la liberación de los pueblos dependientes. Pero esto exige elaborar y sostener un criterio para distinguir unos casos de otros.

No es fácil fundar en los antecedentes de San Francisco la tesis de que el trato dado en el interior de los países a los grupos nacionales o raciales minoritarios escapa al dominio reservado del Estado. Las opiniones expresadas al respecto son contradictorias y los Informes de los Relatores no parecen concluyentes. Noruega, uno de los pocos países que presentaron declaraciones escritas sobre esta materia en San Francisco, consideraba como una cosa naturalmente admitida "que dentro de la Carta, ciertas cuestiones como el trato de los elementos raciales han sido excluidas de la competencia interior de los Estados".¹⁶ En cambio Australia, al explicar la enmienda examinada anteriormente que tendría que reforzar la jurisdicción doméstica, dijo lo siguiente: "Si los Miembros de la Organización desean verdaderamente darle la facultad de proteger las minorías, la mejor

¹⁶ UNCIO, vol. 6, Doc. 929.

manera para ello sería declarar que reconocen la protección de minorías como una cuestión legítimamente 'internacional' y no una cuestión 'interna', o bien, celebrar una convención internacional formal sobre el trato que debe darse a las minorías."¹⁷ Ni se hizo la declaración aludida ni se celebró la convención, lo cual indica que, en opinión de ese país, de los términos de la Carta no se desprenden motivos para considerar que la protección de las minorías constituye una cuestión "legítimamente internacional". Francia fue otro de los pocos países que también se pronunciaron sobre esta materia, aunque su opinión acerca del alcance de la fórmula finalmente aprobada no se desprende con claridad de las actas de San Francisco. Según L. Kopelmanas,¹⁸ la redacción del artículo 2, párrafo 7, de la Carta responde exactamente al deseo expresado por el Gobierno Francés en el sentido de permitir a la Organización que intervenga en los asuntos internos de un Estado en caso de que violaciones muy graves de las libertades fundamentales constituyeran por sí mismas una amenaza susceptible de comprometer la paz.

Esto en lo que toca a los antecedentes. La práctica de la Organización, como hemos visto, se ha orientado, en varios casos, hacia una interpretación de la Carta que autoriza la protección de minorías nacionales y raciales, y que, en menor grado, ha pertenido cierto adelanto en la lucha por la independencia de las poblaciones dependientes.

Estos precedentes favorables, unidos a la ausencia de disposiciones claras en la Carta y el carácter contradictorio de los antecedentes de San Francisco, autorizan a México para interpretar la Carta y seguir una norma de conducta inspirada en la concepción general que tenga de los fines y principios de la Organización. La libre determinación de los pueblos constituye uno de los principios esenciales de las Naciones Unidas, sólo subordinado al propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. El reconocimiento de la importancia que tiene este principio basta para pronunciarse por la competencia de la Organización en los casos en que, en una situación o controversia, esté comprendida la suerte de grupos nacionales o raciales numerosos que as-

¹⁷ UNCIO, vol. 6, Doc. 969.

¹⁸ *Op. cit.*, pág. 227, nota 2.

piran a la independencia exterior, a la autonomía interior o a condiciones decorosas de vida en el seno de otra comunidad. Tal posición no sería contraria a la Carta, respondería a los intereses permanentes e inmediatos de México y se inspiraría en nuestra tradición.

Si México llegara a adoptarla en forma sistemática como norma de acción,¹⁹ sería indispensable darle una fundamentación jurídica adecuada para evitar inconsistencias y el establecimiento de precedentes que pudieran afectar a México en el futuro. Desde luego, se cuidaría de no dar por fundamento a la tesis la facultad de la Organización de promover el respeto a los derechos del hombre (art. 55 de la Carta). En San Francisco se estableció claramente que nada de lo contenido en el capítulo correspondiente de la Carta "podría ser interpretado como si facultara a la Organización a intervenir en los asuntos internos de los Estados Miembros".

La tesis que se propone contempla sólo la persecución sistemática y grave de grandes núcleos de población, precisamente en atención a su nacionalidad, raza o religión, es decir, de situaciones semejantes a las ocurridas en Alemania antes de la Segunda Guerra o actualmente en Sud-África, o bien la situación de pueblos enteros que aspiran a liberarse del yugo colonial, situaciones en sí mismas explosivas, que pueden hacer peligrar la paz o crear una seria fricción internacional. Fundar la intervención de la Organización en el respeto a los derechos del hombre serviría de precedente para ingerencias indebidas precisamente en aquellos casos para los cuales se previó y creó la excepción de incompetencia consagrada en el artículo 2, párrafo 7, de la Carta. En otros términos, sería necesario limitar la adopción de esta actitud a los casos verdaderamente graves. En última instancia, su fundamento principal sería que el fin primordial de la Or-

¹⁹ En una intervención de la Delegación de México (VIII Reun. Asamblea, 26 oct. 1953, Comisión Política Especial, tema 20: trato dado a las personas de origen indio en la Unión Sud-Africana) se sostuvo la siguiente tesis inspirada en consideraciones semejantes a las presentes: "En el caso que nos ocupa no se trata de una o dos personas, ni siquiera de millares de personas; se trata de un problema de razas, de grandes grupos humanos. En el Derecho Positivo creado al calor de la fundación y del desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, en nuestra época contemporánea, se está plasmando una nueva conciencia jurídica sobre el destino de los grupos humanos, de los núcleos de hombres y mujeres."

ganización consiste en mantener la paz y la seguridad internacionales y que aquellas situaciones como las indicadas, constituyen siempre un peligro potencial. Además, sería necesario comprobar que en los casos en cuestión el principio del respeto a la libre determinación de los pueblos estuviera realmente comprendido. Por último, cuando se tratara de grupos raciales cuya aspiración a la independencia o al gobierno propio de la comunidad racial no fuera manifiesta, sino que sólo persiguieran condiciones decorosas de vida en el seno de otra comunidad, sería necesario examinar si en realidad se trata de elementos diferenciados de la población, o, en otros términos, comprobar si sufren un trato verdaderamente discriminatorio y una segregación sistemática o si sus condiciones de vida, siendo bajas, no son desiguales a las de la mayoría de la población.²⁰

Entre los casos que han ocupado la atención de los órganos de las Naciones Unidas,²¹ México votó por la competencia de la Organización en el caso del trato dado a los Indios en Sud-África y en el del *Apartheid*, es decir, en casos en que estaba en juego la suerte de núcleos de población segregados. En los casos de Túnez y de Marruecos, en que podría haberse empleado igual criterio, México se abstuvo en 1951 en la votación sobre la competencia, tanto en el Comité General como en la Asamblea; en 1952 y en 1953, México votó por la competencia de la Organización en los mismos casos.

En el caso de los derechos del hombre en Hungría, Bulgaria y Rumanía, nuestro país votó en contra de los párrafos fundamentales de la resolución, por considerar que violaban la jurisdicción doméstica de esos países y se abstuvo sobre la resolución en su conjunto, siendo el único entre los países latinoamericanos que no la votaron favorablemente.

²⁰ Debe reconocerse, sin embargo, que el criterio de distinción que se propone no es claro ni preciso y que la fundamentación estrictamente jurídica de esta tesis en la Carta no descansa en bases mucho más sólidas que la tesis opuesta sostenida por las potencias coloniales. Se trata ante todo de una posición política legítima, claramente en consonancia con el espíritu de la Carta, que no está desautorizada por la letra ni por los antecedentes legislativos y que satisface los intereses y aspiraciones de numerosos pequeños países.

²¹ México no participó en el caso de Checoslovaquia ni en la segunda fase del caso de Indonesia, que se plantearon ante el Consejo de Seguridad cuando México no era Miembro.

11. APRECIACIÓN GENERAL DE LA PRÁCTICA DE LAS NACIONES UNIDAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE MÉXICO

Desde el punto de vista de México, la utilidad que ha prestado el artículo 2, párrafo 7, se mide en dos direcciones opuestas: por un lado, es necesario preguntarse si ha permitido actuar a las Naciones Unidas en aquellos asuntos en que a México interesaba la intervención de la Organización, es decir, en los distintos aspectos de la cuestión colonial y cuestiones conexas; por el otro, si ha detenido la intervención de las Naciones Unidas en los demás casos.

En lo que toca al primer aspecto, es preciso reconocer que la fórmula ha resultado suficientemente amplia y flexible para autorizar en la práctica una interpretación protectora de las minorías; el artículo 2, párrafo 7, de la Carta no ha paralizado, aun cuando a veces la ha obstaculizado parcialmente, la lucha por la independencia de los pueblos coloniales o sujetos a una soberanía restringida; los intereses permanentes de México han quedado satisfechos en la medida en que la Organización se ha pronunciado por su competencia. Sin duda la intervención de las Naciones Unidas ha sido débil y parcialmente eficaz; pero, en primer término, la acción de la Organización en esta materia está limitada no sólo por la fórmula general del artículo 2, párrafo 7, sino por la Declaración Relativa a Territorios no Autónomos y por el Régimen de Administración Fiduciaria de los Capítulos XI y XII de la Carta. Además, en los casos en que no operan esos capítulos, una intervención más enérgica de la Organización, en la actual situación internacional, quizá hubiera sido peligrosa.

La mejor garantía de que una acción decisiva de la Organización no creará un conflicto consiste en el acuerdo de las grandes potencias. Cuando los cinco miembros permanentes llegaron a un acuerdo, aun parcial, para decidir la intervención de la Organización en el caso de Indonesia, el asunto se arregló a la postre sin que hubiera estallado un conflicto mayor. En los casos de Túnez y de Marruecos, al no ponerse de acuerdo los Cinco Grandes sobre la posibilidad

legal y la necesidad de intervenir, el órgano ejecutivo, esto es, el Consejo de Seguridad, se desentendió del asunto; la Asamblea, donde no existe el requisito del acuerdo unánime entre las grandes potencias, no pudo adoptar una acción decisiva, que quizá hubiera puesto en peligro la paz, debido a sus limitaciones constitucionales que sólo le permiten formular recomendaciones. En la Asamblea, las limitaciones constitucionales operan en el mismo sentido que el veto, es decir, impiden la adopción de medidas graves que pudieran poner en peligro la paz. De cualquier manera, la intervención limitada de la Asamblea, mediante sus recomendaciones que entrañan la presión moral de la comunidad internacional, no ha dejado de influir en la solución parcial de los casos indicados.

En lo que toca al segundo aspecto que interesa a México, el artículo 2, párrafo 7, de la Carta ha cumplido parcialmente, y en términos generales, su función de proteger el dominio reservado del Estado. Sin duda el principio no se ha respetado siempre; pero los casos en que la Organización ha intervenido en las cuestiones internas de sus Miembros no han sido frecuentes ni graves. Para medir su importancia es preciso recordar que la fórmula de la jurisdicción doméstica no opera sola, sino en relación con las limitaciones constitucionales de los órganos que podrían intervenir. Así la garantía adicional del Estado, consistente en dichas limitaciones, o bien ha paralizado la intervención de la Organización, o la ingerencia se ha reducido a una recomendación.²²

²² Según el autor belga Joseph Nissot ("Estudio comparativo entre el artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas con el artículo 15, párrafo 8 del Pacto de la Liga de las Naciones", publicado en el *American Journal of International Law*), el dominio reservado del Estado está protegido por otra razón más: Las Naciones Unidas no tienen un poder absoluto para resolver si un asunto cae dentro de los extremos del artículo 2, párrafo 7, de la Carta, y la decisión de las Naciones Unidas puede ser impugnada por un Estado (no hubiera sido éste el caso, si los términos "a juicio de la Organización" se hubieran insertado en el artículo 2, párrafo 7, como proponía Bélgica en San Francisco en una enmienda que fue derrotada). La opinión del señor Nissot no tiene fundamento. No está demostrado que los Miembros hubieran votado en contra de la enmienda belga porque pensaron reservarse el derecho de determinar por sí mismos cuáles materias correspondían a su dominio reservado; por el contrario, es más probable que numerosos países hayan votado contra la enmienda belga por considerarla inútil, ya que obviamente la determinación tendría que hacerse "a juicio de la Organización". De las deliberaciones de San Francisco resulta claramente que la facultad de decidir sobre

Por último sería lícito preguntarse si las violaciones al principio del dominio reservado de los Estados se han debido a la actitud de los Estados Miembros o a una formulación inadecuada del artículo 2, párrafo 7.

12. CONCLUSIONES

Las posibilidades que se ofrecen a México para proponer reformas a la Carta sobre esta materia son limitadas. Podría pensarse, en primer término, en que la determinación de las cuestiones que deben considerarse sujetas a la jurisdicción doméstica se inspirara en mayor grado en el Derecho. Esta posibilidad respondería a la tendencia general de ampliar y vigorizar la función del Derecho en la vida de las Naciones Unidas, tendencia que en principio favorece desde luego a las pequeñas potencias. Pero la posibilidad de alejar las consideraciones políticas en esta materia no son muy grandes. Cuando la intervención de las Naciones Unidas se funda en la determinación de que existe una amenaza a la paz (última frase del artículo 2, párrafo 7, de la Carta), la consideración fundamental que debe tenerse en cuenta no consiste en la naturaleza interna o internacional de la materia, cuestión en la que podría tener cabida el Derecho, ya que en esa hipótesis la Organización intervendría de cualquier modo, independientemente de la naturaleza internacional o interna de la materia. Cuando se invoca la amenaza a la paz como fundamento de la intervención, la cuestión fundamental consiste en la manera como se determinará si efectivamente concurre esa hipótesis, y ello no podrá realizarse sino mediante un juicio político que lleve a cabo la Organización para ponderar situaciones de hecho; en esos casos, la aplicación del Derecho está prácticamente excluida.²³

En los casos en que el fundamento de la intervención no consiste en amenaza, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, aun cuando podría resolverse conforme al Dere-

la interpretación de una disposición de la Carta, en el caso que nos ocupa y en todos los demás, corresponde, en principio, al órgano encargado de aplicarla. (H. Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, pág. 181.)

²³ Lo mismo ocurriría, *a fortiori*, en las otras dos hipótesis del artículo 39: quebrantamiento de la paz y actos de agresión, aunque siempre existiría la debatida posibilidad de definir la agresión.

cho, si la materia que origina una controversia es internacional o interna, no es seguro que el empleo de los únicos métodos utilizables para ello se traduzca necesariamente en un reforzamiento del dominio reservado de los Estados, a lo cual aspiran las pequeñas potencias. En efecto, la determinación jurídica de la naturaleza internacional o interna de una materia podría hacerse en dos formas. La primera consiste en la codificación de materias, y la segunda, en la decisión del asunto por la Corte Internacional de Justicia. En lo que se refiere a la primera solución, independientemente de los beneficios o perjuicios que pudieran derivarse para México, es evidente que la época actual no es favorable a la codificación del Derecho Internacional. Prueba de ello es que la Asamblea General no ha podido adoptar definitivamente hasta ahora un solo proyecto elaborado por la Comisión de Derecho Internacional.

Vivimos en una época de transición en que la validez y vigencia de muchos principios básicos del Derecho Internacional están siendo cuestionadas. Parece difícil pensar, sobre todo tratándose de un asunto que roza todos los aspectos de la noción de soberanía, que la codificación de materias resultara aceptable para una mayoría substancial de Estados; en esas condiciones, su valor tendría que ser muy limitado. Pero aun suponiendo que fuera factible llevarla a cabo con cierto éxito, no es improbable, por la naturaleza misma de las cosas, que el criterio que tuviera necesariamente que adoptarse para elaborar una clasificación sistemática de las cuestiones internas o internacionales, consistiera en determinar si una materia había sido regulada o no por algún tratado, ya fuera multilateral o bilateral. Como los asuntos regulados por tratados están en constante aumento, es probable que la lista de cuestiones sujetas a la competencia del Estado se viera extraordinariamente reducida. La adopción del criterio hipotético, pero probable, al cual nos referimos quizá constituyera un obstáculo psicológico para que los órganos encargados de resolver esta cuestión tomaran en cuenta otro factor importante, a saber: que conforme se expresó en la Conferencia de San Francisco,²⁴ el hecho de que una ma-

²⁴ Discusión de las enmiendas belgas. UNCIO, vol. 6, Doc. 1019.

teria sea regulada por un tratado no significa necesariamente que tal materia pertenezca “esencialmente” (a diferencia de “exclusivamente”) a la jurisdicción internacional. En realidad, resultaría inadecuado decidir la competencia de la Organización basándose exclusivamente en el hecho de que una cuestión estuviera o no regulada por algún tratado. Ciertamente, no es fácil apreciar la diferencia, desde un punto de vista estrictamente jurídico, entre los términos “esencialmente” y “exclusivamente”; en verdad una materia está o no está regulada por el Derecho Internacional, sin necesidad de mayores calificativos; pero, en vista de la intención manifiesta de los autores de la fórmula aprobada y, si no se quiere dejar sin sentido ni aplicación alguna un término al cual se dio tanta importancia como al término “esencialmente”, es necesario concluir que se quiso introducir, mediante el citado término, un elemento no estrictamente jurídico sino político, y que tiene cierto valor psicológico en la solución de esos casos. Ahora bien, la inclusión de ese elemento tiende a operar en un sentido “conservador”, protegiendo, como se previó, el dominio reservado del Estado frente a la Organización Internacional. Así pues, si se emplean exclusivamente como criterio para determinar la naturaleza interna o internacional de un asunto, el hecho de su regulación por un tratado —y es difícil concebir un criterio distinto— se correría el riesgo de considerar sujetos a la jurisdicción internacional asuntos que no son “esencialmente” internacionales, lo cual no está conforme con los intereses de los pequeños países.

La decisión de este problema, en cada caso, por la Corte Internacional de Justicia, tendría el inconveniente menor de que no fijaría en forma permanente las materias en un sentido que probablemente no favorecería los intereses de las pequeñas potencias. Es cierto que las decisiones de la Corte constituyen precedentes importantes, especialmente para la misma Corte; pero, siendo cada caso distinto y en vista de que, conforme al artículo 59 de su Estatuto, las decisiones de la Corte sólo son obligatorias para las partes y respecto del caso ventilado, desde este punto de vista, la solución jurisdiccional no tendría inconvenientes tan graves como la codificación. Pero en última instancia, la objeción fundamen-

tal que se hizo notar respecto de la codificación, operaría igualmente en la decisión por la Corte; ésta tendería a considerar que una materia pertenece a la jurisdicción internacional cuando está en alguna forma regulada por un tratado, esto es, conforme a un criterio estrictamente jurídico, desatendiendo probablemente el elemento político y psicológico incorporado en el espíritu del artículo 2, párrafo 7, mediante el término "esencialmente", cuya función protectora del dominio reservado puede ser apreciada mejor por un órgano político que por la Corte.

Otro aspecto de la aplicación del artículo 2, párrafo 7, que podría merecer una reforma a la Carta, se refiere al alcance de la intervención del Consejo de Seguridad en los casos de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. Si surge una situación o controversia, aun con motivo de una cuestión indiscutiblemente interna de uno de los Estados, el Consejo de Seguridad puede intervenir conforme a la frase final del artículo 2, párrafo 7, si determina que la controversia constituye una amenaza a la paz o ha provocado su rompimiento o un acto de agresión. Pero la intervención del Consejo es limitada; no puede pronunciarse sobre el fondo mismo de la controversia que se refiere a una cuestión interna, ni hacer recomendaciones a las partes sobre la solución de ella, sino simplemente tomar medidas que mantengan o restauren la paz. Se ha dicho con razón que esta situación es incongruente. El Consejo no puede mantener o restaurar la paz *in vacuo*; es decir, le sería imposible remediar una situación sin examinar y atacar sus causas. La incapacidad de las Naciones Unidas para proponer soluciones sobre el fondo del asunto desde un principio puede tener por efecto la subsistencia de situaciones latentes que originen conflictos mayores.

La experiencia de los últimos años podría aportar alguna luz para resolver este problema. Por otra parte, la solución también depende de la concepción que se tenga de los fines de la Organización. Si se considera que el fin primario de las Naciones Unidas, que domina todos los demás, fue concebido como el mantenimiento de una paz sin calificativo, es decir, de una paz que no se caracteriza más que por la ausen-

cia de conflictos armados; si se piensa que las Naciones Unidas no tienen más directivas para hacer recomendaciones sobre el fondo de una controversia que una vaga referencia a la "justicia" o al "derecho internacional" y que estas nociones son interpretadas y aplicadas por numerosos Estados más por afinidad política que en atención a los méritos del caso; que a menudo la Organización ha tenido cierto éxito en detener las hostilidades, pero rara vez ha podido imponer una solución en cuanto al fondo de un conflicto; y si por fin se considera que en la hipótesis dada está en juego el dominio reservado de un Estado que al fin y al cabo merece cierta protección, quizá se llegaría a la conclusión de que es preferible, en última instancia, limitar las funciones del Consejo de Seguridad a la fase inicial de mantener o restaurar la paz, dejando que la coacción inhibitoria del Consejo, impuesta *manu militari*, opere como una presión para que las partes lleguen solas a un arreglo sobre el fondo.

Sin embargo, quizá no fuere imposible una solución intermedia; el objeto que persigue el actual sistema de la Carta consiste en proteger el dominio reservado contra una presión difícil de resistir, como serían decisiones o aun recomendaciones del Consejo de Seguridad. Pero, sin duda, no se afectarían los intereses vitales del Estado si el Consejo de Seguridad pudiera por lo menos auspiciar, como proponía Noruega en San Francisco, una instancia conciliatoria sobre el fondo del asunto, aun cuando la materia que pusiera en peligro la paz fuera interna. Esta situación estaba prevista en el artículo 11 del Pacto de la Liga y se llegó a aplicar a solicitud del Gobierno Español (por lo menos en el aspecto de encuesta) con motivo de la rebelión franquista y de la intervención de Alemania e Italia.²⁵

²⁵ UNCIO, vol. 6, Doc. 929.

EL PRINCIPIO DE LA UNIVERSALIDAD Y LA ADMISIÓN DE NUEVOS MIEMBROS

1. LA UNIVERSALIDAD Y LOS FINES DE LA ORGANIZACIÓN

No puede entenderse el problema de la universalidad de las Naciones Unidas sino en relación con otros factores. Como dice acertadamente Schwarzenberger, “la universalidad *in vacuo* no tiene sentido”.¹ El número y la calidad de miembros de una sociedad depende necesariamente de los fines o tareas que se proponga y de los medios de acción de que disponga. En última instancia, ninguna sociedad, incluyendo las Naciones Unidas, puede eludir el siguiente criterio mínimo de integración: la medida en que el ingreso de un miembro pueda contribuir a la realización de los fines de la sociedad.

La experiencia de este siglo demuestra que las guerras tienden a universalizarse. Parecería natural que, cuando la sociedad internacional se organizó para preservar la paz, lo hubiera hecho también sobre bases universales. Si todos los pueblos pueden padecer las consecuencias de la guerra, lógico sería suponer que todos deben contribuir a evitarla; con razón se ha dicho que la paz es indivisible. La primera impresión es, pues, favorable a la universalidad de la Organización. Sin embargo, el reconocimiento de que el mantenimiento de la paz constituye una aspiración común a todos los pueblos no basta en sí para pronunciarse por la universalidad de las Naciones Unidas. La contribución de cada Estado a la realización del fin común, y por ende la composición de las Naciones Unidas, no sólo depende de sus propósitos, sino también de los medios de acción de que disponga la Organización.

Como se ha visto anteriormente, las Naciones Unidas disponen de tres medios fundamentales de acción para lograr el fin de mantener la paz: primero, el establecimiento de un sistema armado de seguridad colectiva para desalentar y, en su caso, eliminar la agresión; segundo, el establecimiento de

¹ *Power Politics*, 2ª ed., pág. 430

mecanismos y procedimientos adecuados para aplicar los medios de solución pacífica y constituir un foro para ventilar las controversias; y tercero promover la cooperación internacional en los campos económico, social, cultural y humanitario, es decir, actuando directamente, aunque a largo plazo, sobre las causas que originan las guerras. Ninguno de los tres medios de acción, considerados aisladamente, tienen preeminencia sobre los otros; su mayor o menor importancia relativa y su respectiva posibilidad de operar eficazmente dependen de las circunstancias particulares en que actúen en cada caso. Se trata de medios de acción concurrentes. Para formarse un juicio sobre la composición más deseable de las Naciones Unidas, habrá que examinar el problema en relación con cada uno de los tres medios de acción indicados.

La eficacia de un sistema de seguridad colectiva depende, en gran parte, de las fuerzas de que disponga para reprimir la agresión. Si la seguridad colectiva se organiza dentro del marco de las Naciones Unidas, parecería natural que mientras mayor sea el número de miembros que comprenda la Organización mayor sea la eficacia del sistema de seguridad colectiva. Sin embargo, esta primera visión esquemática del problema no traduce toda la realidad. Para que éste cuadro teórico se realizara en la práctica, sería necesario: primero, que las fuerzas reunidas de todos los miembros de la comunidad internacional fueran muy superiores a las que pudiera poner en pie cualquier miembro aislado de la comunidad, y segundo, que el interés de todos los miembros coincidiera casi automáticamente en reprimir cualquier agresión. Una situación semejante puede haber ocurrido en la historia y quizá se vuelva a presentar en el futuro, pero no es la que priva básicamente en la actualidad.

Nuestra realidad política, sobre la cual tendrán que organizarse los instrumentos políticos y jurídicos contemporáneos para reprimir la agresión, consiste fundamentalmente en la existencia de dos bloques de Estados, cuyos respectivos miembros están estrechamente vinculados entre sí y cuyo poderío militar, para todos los efectos prácticos, tiende a equilibrarse con el tiempo, o, por lo menos, a alcanzar puntos de "saturación" por encima de los cuales la supremacía

deja de ser decisiva. Si ocurre una agresión que afecte vitalmente los intereses de una de las dos más grandes potencias mundiales, ésta no podrá disponer para su defensa y la de su grupo —independientemente de que sea víctima o autora de la agresión— y aun en el mejor de los casos, sino de los efectivos y recursos de aquellos Estados con los cuales está políticamente asociada; esto aun en el supuesto de que opere en su favor el sistema de seguridad colectiva de la Organización. La “distribución casi bipolar de centros de fuerza”² que caracteriza a nuestro mundo dificulta extraordinariamente, por no decir que prácticamente imposibilita, una concentración abrumadora de fuerzas en apoyo de la víctima de una agresión, y, por ende, la organización de un sistema *universal* de seguridad colectiva. En las circunstancias actuales, la universalidad de las Naciones Unidas no se traduce necesariamente en eficacia máxima de la seguridad colectiva.

La dificultad de crear un sistema eficaz de seguridad colectiva puede dar lugar en la actualidad —y efectivamente, así ha ocurrido— a dos conclusiones opuestas. La primera, contraria a la universalidad de las Naciones Unidas, podría expresarse así: La posibilidad de rechazar con éxito un ataque depende en gran parte de los planes y medidas que se adopten previamente. Si el Estado del cual se espera el ataque forma parte de los órganos internacionales encargados de planear la acción colectiva, ocurrirá que su conocimiento de los preparativos, las trabas procesales a las que puede acudir para entorpecerla y los temores y dudas que puede sembrar entre los leales constituirán una obvia desventaja para organizar la seguridad colectiva. Por estos motivos ha ido ganando terreno en cierto sector de la opinión pública norteamericana la idea de formar un Organismo de composición más reducida y homogénea, excluyendo a la Unión Soviética y a sus satélites. De acuerdo con esta opinión, la universalidad no constituiría una ventaja sino un perjuicio para la organización adecuada de la seguridad colectiva y, consecuentemente, para el afianzamiento de la paz.

Esta tesis no toma suficientemente en cuenta varios fac-

² Aleksander W. Rudzinski, “Admission of New Members”, en *International Conciliation*, abril, 1952, N° 480.

tores decisivos. En primer término, el Organismo que así se creara no constituiría sino una alianza militar que invitaría necesariamente a la creación de otra alianza rival; en segundo término, una Organización semejante daría al traste con la posibilidad de llevar a cabo el segundo medio de acción de las Naciones Unidas, cuya eficacia no ha sido despreciable y que consiste en la negociación y mediación en el seno de un Organismo que englobe los dos campos. Además, en lo que toca a los conflictos menores, disminuirían las posibilidades de resolverlos objetivamente y en interés de las poblaciones afectadas. El relativo equilibrio de fuerzas dentro de las Naciones Unidas constituye una garantía parcial de que la solución de los conflictos locales no se inspirará exclusivamente en el interés de alguna de las grandes potencias. Por último, se perdería igualmente la autoridad moral y el impacto psicológico que pueden tener sobre los gobernantes de la URSS las decisiones de una Organización que representa a la gran mayoría de las naciones.

Pero la misma dificultad de crear en la época actual un sistema universal de seguridad colectiva puede sugerir igualmente otra conclusión. México se ha esforzado particularmente en hacer ver sus méritos durante los últimos años. Consistiría justamente, en vista de las limitaciones de la seguridad colectiva, en reforzar y perfeccionar el medio de acción más viable de las Naciones Unidas en la actualidad; la solución pacífica de controversias. Desde San Francisco, numerosos países han insistido en la posibilidad de perfeccionar las técnicas de la negociación, de la conciliación y de la mediación. Ciertamente, el alcance de este medio de acción es limitado. Si una gran potencia se decide a tomar medidas que necesariamente conduzcan a la guerra, los procedimientos de solución pacífica fracasarán; pero de igual manera fracasará la seguridad colectiva, por lo menos en la forma en que fue prevista, es decir, como un medio de acción universal que fundamentalmente tiende a prevenir la guerra, y habrá desaparecido la razón de ser de las Naciones Unidas. Fuera de esa hipótesis, y aun en ciertos casos en que esté implícito el interés de una gran potencia, los procedimientos de solución pacífica, impuestos con mayor energía

y eficacia por las Naciones Unidas, podrían contribuir substancialmente al mantenimiento de la paz.

Si el problema de la integración de las Naciones Unidas se enfoca desde el ángulo de la solución pacífica de controversias, es indudable que la conclusión apunta hacia la universalidad de la Organización. Primero, en igualdad de condiciones, las Naciones Unidas podrían ejercer mayor presión sobre los Estados que, al ingresar, se comprometieron voluntariamente a zanjar sus controversias por medios pacíficos que sobre aquellos otros que están al margen de la Organización; segundo, los numerosos candidatos rechazados hasta ahora podrían ofrecer nuevos puntos de vista y soluciones para resolver los conflictos pendientes, desviando a la Organización de cauces que cada día parecen más improductivos, y, en todo caso, podrían seguramente constituir, sobre todo a largo plazo, un nuevo factor de equilibrio y mediación en el seno de las Naciones Unidas.

El tercer medio de acción de que disponen las Naciones Unidas para mantener la paz, o sea la cooperación internacional en los campos económico, social, cultural y humanitario, también se vería reforzado con la universalidad de la Organización. Los nuevos miembros no sólo contribuirían con experiencias nuevas y valiosas sino que, además, su ingreso permitiría a las Naciones Unidas ejercer en esos campos una influencia más directa sobre ellos, facilitaría la coordinación internacional de actividades importantes y contribuiría a vigorizar el espíritu internacional.

El examen de los fines y medios de acción de las Naciones Unidas sugiere pues la conclusión de que la Organización debería tender a la universalidad. A la luz de esta consideración se examinarán las disposiciones de la Carta, la práctica de la Organización y las sugerencias que se propondrán.

2. ACTITUD DE MÉXICO EN SAN FRANCISCO

Las disposiciones del Pacto de la Sociedad de Naciones al establecer la condición que el aspirante diera "garantías efectivas de observar sus compromisos internacionales y de que acepta el reglamento establecido por la Sociedad en lo

concerniente a sus armamentos y fuerzas militares navales y aéreas" imponían requisitos formales de ingreso más severos que los de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, el curso de los acontecimientos favoreció en la práctica una interpretación liberal de las disposiciones del Pacto. La necesidad de contrarrestar el creciente poderío de los Estados fascistas influyó a la postre en el otorgamiento de facilidades para el ingreso de nuevos miembros.

En la Conferencia de San Francisco, diversos Estados Latinoamericanos, especialmente México y el Uruguay, sostuvieron la tesis de que la Organización que se creaba debía ser universal desde el principio. Las proposiciones de Dumbarton Oaks, que a su vez reproducían la declaración de Moscú del 30 de octubre de 1943, limitaban el ingreso a los Estados "amantes de la paz". Desde antes de la Conferencia, en la "Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México sobre el Proyecto de Dumbarton Oaks", nuestro país había criticado la fórmula del Proyecto, expresando que el sistema selectivo de ingreso ofrecía los más serios peligros para que la nueva Organización pudiera alcanzar sus fines. En lugar del sistema de admisión restringida y retiro voluntario de los Miembros, México proponía una Organización de ingreso irrestricto en la que participarían, sin llenar condiciones previas, todos los Estados, Dominios y Colonias que se gobernarán libremente. La fórmula (que reproducía la disposición del Pacto de la Liga en cuanto al *status* jurídico de los aspirantes), no era particularmente feliz en lo que se refiere a la contradicción entre el *status* colonial y el gobierno libre;³ pero tenía en cambio la ventaja de proponer una Organización auténticamente universal. En los comentarios respectivos se indicaba que la Organización debería en todo tiempo comprender todos los Estados existentes, por lo que la Carta no debería establecer disposiciones para la exclusión o retiro voluntario de ningún Estado. Se preveía igualmente una lista anexa a la Carta designando los Estados existentes en el tiempo de constituirse la Organización. También con el fin de reforzar el principio de la universalidad,

³ Durante la existencia de la Liga, no se presentó una sola solicitud de ingreso de una colonia.

se proponía que las cuestiones transitorias del Capítulo XII del Proyecto, concernientes a las relaciones entre las potencias vencedoras y los Estados enemigos durante la Segunda Guerra, figuraran en un Protocolo separado, a efecto de que la Carta, aun en sus disposiciones transitorias, no diera la impresión de discriminar en contra de ningún Estado. Por el mismo motivo se proponía dar a la Organización el nombre de "Unión Permanente de Naciones", u otro similar que no implicara discriminación contra Estado alguno, ya que el nombre de Naciones Unidas se había identificado durante la guerra con la alianza de Estados vencedores. La única excepción que se establecía a la "obligación" de ser miembros de la Organización, consistía en aquellos Estados que por su escasa extensión territorial no pudieran asumir las obligaciones estipuladas en el Pacto (por ejemplo, San Marino, Mónaco, Lichtenstein y Andorra).

En cambio, ya en la "Síntesis de las Observaciones Esenciales al Proyecto de Dumbarton Oaks", México aceptaba la limitación de que sólo los Estados "amantes de la paz" (en vez de "todos los Estados") deberían "tener la oportunidad" de ser miembros (en vez de la "obligación"), aunque agregando que debería "tenderse a que el Organismo llegue a englobar, a su debido tiempo, a todos los Miembros de la Comunidad de las Naciones, sin que ningún Estado pueda permanecer legítimamente apartado de él". El país que defendió con mayor tenacidad y consistencia en San Francisco el principio de la universalidad irrestricta de la Organización fue el Uruguay.

En definitiva, el artículo 4 de la Carta estableció las siguientes condiciones para admitir a un solicitante en las Naciones Unidas: "1) Ser un Estado; 2) ser amante de la paz; 3) aceptar las obligaciones de la Carta; 4) ser capaz de cumplir dichas obligaciones; y 5) estar dispuesto a hacerlo."⁴ La admisión de los solicitantes se efectúa por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. Además, en los artículos 5 y 6 de la Carta, se prevén la suspensión de los derechos y privilegios in-

⁴ Interpretación del artículo 4 de la Carta hecha por la Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva del 28 de mayo de 1948.

herentes a la calidad de miembros y la expulsión definitiva. La Carta no incluye ningún texto sobre retiro voluntario; sin embargo, en un comentario interpretativo de la Carta aprobado por la Comisión I en San Francisco, se dispone que, "si debido a circunstancias excepcionales, un miembro se siente compelido a retirarse, no es propósito de la Organización constreñir a ese miembro a continuar cooperando"; entre las "circunstancias excepcionales", aunque no en forma limitativa, se mencionan las siguientes: fracaso de la Organización en el mantenimiento de la paz y reformas a la Carta que un Estado se encuentre en la imposibilidad de aceptar. Por último, la Carta no estableció factores específicos que deberían tomarse en cuenta para considerar a un Estado como amante de la paz.⁵

La declaración de Potsdam, del 2 de agosto de 1945, aunque *res inter alios acta* respecto de los Estados que no la suscribieron, contiene normas importantes para la admisión de nuevos miembros que obligan, por lo menos moralmente, a los Gobiernos de los Estados Unidos, de la Unión Soviética y de la Gran Bretaña. Los tres Gobiernos mencionados se pronunciaron contra el ingreso de la España Franquista, ofrecieron apoyar las candidaturas de los Estados neutrales durante la guerra y expresaron que favorecían la admisión de los Estados ex enemigos (Bulgaria, Finlandia, Hungría Rumanía e Italia), una vez que se firmaran Tratados de Paz con "gobiernos democráticos reconocidos" en tales Estados.⁶

⁵ La parte relativa del informe del Relator del Comité I 2 dice lo siguiente: "El Comité considera que no debe recomendar la enumeración de los elementos que deben ser tomados en consideración. El Comité consideró las dificultades que surgirían al enjuiciar las instituciones políticas de los Estados y temió que la mención en la Carta de un estudio como ése, constituiría una violación al principio de la No Intervención, o si se prefiere, de la no interferencia. Esto no implica, sin embargo, que al pronunciarse sobre la admisión de un nuevo miembro, no puedan tomarse en cuenta toda clase de consideraciones" (UNCIO, vol. 7, Doc. 1178).

⁶ México propuso en San Francisco un comentario interpretativo del capítulo relativo a la admisión de nuevos miembros, que se refería, aun cuando estaba redactado en términos generales, a la exclusión de la España Franquista de las Naciones Unidas. El texto del comentario interpretativo es el siguiente: "La Delegación de México tiene entendido que el párrafo 2 del Capítulo III, no puede ser aplicado a los Estados cuyos regímenes han sido establecidos con ayuda de las fuerzas militares de los países que han hecho la guerra en contra de las Naciones Unidas, mientras que esos regímenes permanezcan en el poder." El citado comentario fue aprobado por unanimidad en la Comisión I de la Conferencia de San Francisco.

3. ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS DE INGRESO

En primer término, ¿qué significa “Estado amante de la paz”? Desde luego, se trata de un concepto extraordinariamente subjetivo que admite las más variadas interpretaciones. Los pueblos son normalmente amantes de la paz y los gobiernos, aunque por lo general no desean la guerra, a veces utilizan medios de acción que pueden engendrar conflictos. Los únicos gobiernos que en un pasado relativamente próximo han utilizado la guerra como instrumento de política nacional y que inclusive han hecho la apología de la guerra, han sido los gobiernos fascistas. No es improbable que muchos representantes en San Francisco hubieran asociado mentalmente el Estado “no amante de la paz” con los entonces recientes y angustiosos recuerdos de la barbarie fascista.⁷ Debe recordarse que las Naciones Unidas fueron en un principio una coalición militar contra los Estados fascistas. Sin duda, los términos “Estado amante de la paz” deben en buena parte su origen al ambiente político que reinaba cuando se elaboró la Carta.

También se han dado a la expresión “Estado amante de la paz” otros significados. Se ha identificado, por ejemplo, el Estado amante de la paz con el Estado democrático. Cuando se creó la Liga, existía una marcada tendencia entre los estadistas de esa época a identificar los dos conceptos. En San Francisco, el problema presentaba nuevas facetas: ¿debía entenderse por “democrático” sólo el Estado demoburgués liberal individualista, es decir, sólo a aquella categoría que la ciencia política conoce con el nombre de Estado de Derecho, con todos sus signos históricos característicos, como la división de poderes, el pluripartidismo, el énfasis en los derechos individuales, la representación política universal con base en el “ciudadano”, etc.?⁸ ¿o también debían incluirse los nuevos tipos de “democracia” funcional, econó-

⁷ John Maclaurin, *The United Nations and Power Politics*, pág. 114.

⁸ Según G. Schwarzenberger (*Power Politics*, 2ª ed., pág. 439), quien sostuviera que el ser amante de la paz es monopolio de las comunidades democráticas, tendría que olvidar la agresividad de la gran democracia norteamericana en el siglo XIX y la del jacobinismo francés.

mica y “popular”? En todo caso, la necesidad de estructurar la Organización sobre la participación de todas las grandes potencias, incluyendo la URSS, hacía inútil plantear el problema. Pero, además, si se aceptaban sólo los Estados “democráticos”, habría sido necesario también excluir otros muchos, como buen número de Estados latinoamericanos.

Podría igualmente pensarse que los términos “Estado amante de la paz” se refieren a aquellos Estados que respetan los derechos del hombre. No hay duda de que el régimen interno de un Estado, y en especial la manera como se respetan las libertades fundamentales, puede influir en su actuación internacional; sin embargo, para los efectos del artículo 4 de la Carta, sólo podría sostenerse que la falta de respeto de los derechos del hombre significa que un Estado no es amante de la paz cuando sea de tal naturaleza que se traduzca en un peligro real e inminente para la paz internacional; en caso contrario, el respeto de los derechos del hombre se convertiría en un requisito autónomo y distinto para la admisión de nuevos miembros, lo cual sería contrario al texto del artículo 4 de la Carta.

En realidad, no es posible atribuir un sentido preciso ni único a la expresión que emplea la Carta. En San Francisco se reconoció —y no podía ser de otro modo— que el Consejo de Seguridad y la Asamblea General tendrían gran latitud para apreciar cuáles factores concretos deberían tomarse en cuenta para la admisión de nuevos miembros. La Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 28 de mayo de 1948⁹ no ayudó mucho a la solución del problema. Ciertamente, la Corte reconoció que para decidir esta cuestión los Estados no podrían invocar factores distintos de

* La solicitud de Opinión Consultiva se debió a que la Unión Soviética hacía depender su consentimiento para la admisión de varios Estados de que los países occidentales miembros del Consejo no se opusieran a su vez a la admisión de los candidatos comunistas. En el caso de Italia, la Unión Soviética expresó claramente ante el Consejo el citado motivo. La Asamblea General formuló a la Corte las dos preguntas siguientes: “¿Puede un Miembro —al emitir su voto—, hacer jurídicamente depender su consentimiento para la admisión, de condiciones no expresamente previstas (en el artículo 4)? En especial —si reconoce que un Estado satisface las condiciones establecidas en tal artículo— ¿(puede) condicionar su voto afirmativo (del cumplimiento de la condición adicional) de que otros Estados sean admitidos en las Naciones Unidas junto con ese Estado?” La Corte, por mayoría de nueve contra seis, contestó ambas preguntas en sentido negativo.

aquellos limitativamente establecidos en el artículo 4 de la Carta y, particularmente, hacer depender su consentimiento del ingreso de otros Estados. Pero esto no resuelve todo el problema. En especial, la Corte no contribuyó (ni podía haberlo hecho) a resolver el problema de la manera como deben interpretarse aquellos requisitos que la Carta sí establece, como el de ser un Estado amante a la paz.¹⁰

En esas circunstancias, y en vista de la extraordinaria latitud de apreciación que permite el artículo 4 y del carácter eminentemente político del problema, podría sostenerse que, para los efectos de la admisión de nuevos miembros, un Estado amante de la paz es aquel al cual conceden discrecionalmente tal carácter, conforme a sus respectivos procedimientos de votación, tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General. En todo caso, la falta de directivas jurídicas para determinarlo objetivamente equivale a eso.

Podría también enfocarse el problema desde el punto de vista de las consideraciones en las cuales *deberían* inspirar su actitud los miembros llamados a pronunciarse sobre esta materia: visto el problema desde ese ángulo, equivale a preguntarse de qué manera se cumplen mejor los fines de la Organización. Ya hemos examinado anteriormente el problema de la universalidad en relación con los fines y los medios de acción de que disponen las Naciones Unidas para cumplir su fin esencial de mantener la paz. A ese respecto, no pueden existir dudas sobre la conveniencia de que el ma-

¹⁰ En realidad, la posibilidad de interpretar en la forma más amplia los requisitos de ingreso equivale a una autorización para "hacer depender el consentimiento" de un Estado, cuando se pronuncia sobre la admisión de una candidatura, de consideraciones ajenas a las previstas en el artículo 4 de la Carta. Los jueces (francés, polaco, inglés, soviético, yugoslavo y canadiense) que emitieron una Opinión Disidente, dieron una contestación positiva a las preguntas de la Asamblea, expresando que: "Un Miembro —al emitir su voto, sobre la admisión de un nuevo miembro—, participa en una decisión política y, por lo tanto, puede legalmente hacer depender su consentimiento para la admisión de cualesquiera consideraciones políticas que le parezcan conducentes." La opinión mayoritaria de la Corte en el sentido de que un Estado no puede hacer depender su consentimiento de consideraciones distintas de las señaladas en la Carta, inevitablemente lleva a esta conclusión: Un Miembro puede votar como le plazca si tiene el cuidado de no expresar sus motivos. Según se desprende de la Opinión Disidente, los motivos por los cuales un Estado se opone al ingreso de un candidato no se expresan "jurídicamente" en las declaraciones y argumentos que se esgrimen, sino en el voto.

yor número de Estados participen en las tareas de la Organización. Por ello, sería deseable que los Miembros, al pronunciarse sobre esta cuestión, interpretaran en la forma más liberal y generosa los requisitos del artículo 4 para el ingreso de nuevos miembros. La manera más práctica de lograrlo, ya que se evitarían en gran parte las consideraciones políticas, podría consistir en el empleo de criterios puramente formales. Así, podría considerarse Estado amante de la paz aquel contra el cual no hubiera recaído una decisión de algún Órgano competente de las Naciones Unidas, que lo declarara agresor o culpable de un quebrantamiento de la paz, o que no estuviera en guerra con algún Estado Miembro.

Por lo que toca a otros requisitos establecidos en el artículo 4, o sean los consistentes en que el candidato acepte las obligaciones de la Carta y en que se halle dispuesto a hacerlo (en realidad, los dos requisitos constituyen uno solo), el problema no presenta ninguna dificultad. Por su naturaleza, estos requisitos se cumplen mediante una manifestación formal de voluntad en el sentido requerido por la Carta. La última condición, consistente en que el candidato sea capaz de cumplir con las obligaciones de la Carta, si es interpretada con el mismo ánimo de favorecer la universalidad, podría resolver mediante el empleo de los siguientes criterios: se considerarían Estados incapaces de cumplir con las obligaciones de la Carta aquellos que por su pequeñez (Mónaco, San Marino y Liechtenstein) no estuvieran en situación de hacerlo,¹¹ o aquellos otros, como Suiza,¹² cuyo *status* de neutralidad permanente le impide asumir las obligaciones impuestas por la Carta de prestar una coopera-

¹¹ La pequeñez, en sí, no es obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones de la Carta; pero la acentuada dependencia de estos pequeños Estados respecto de los vecinos mayores imposibilita su participación, como Estados soberanos, por lo menos, en las actividades políticas de los organismos internacionales. La Sociedad de Naciones examinó las solicitudes de ingreso de los tres "Estados exigüos": Mónaco, San Marino y Liechtenstein. Las solicitudes de los dos primeros fueron retiradas antes de que la Asamblea se pronunciara. La del tercero fue rechazada en la Asamblea por 28 votos contra 1. La Asamblea estimó que Liechtenstein, aunque "Estado soberano", había delegado ciertos aspectos de la soberanía a otras potencias y que no parecía poder cumplir las obligaciones internacionales derivadas del Pacto ("Procès-verbal de la 1ª Asamblea, sesiones plenarias, pág. 667").

¹² A pesar de su *status* de neutralidad permanente, Suiza fue admitida en la Sociedad de Naciones. El Consejo reconoció que "el principio de neutrali-

ción militar contra el agresor. Igualmente podría afirmarse que la acentuada inestabilidad interna de un régimen lo incapacita para cumplir con las obligaciones de la Carta; así, podría sostenerse que las candidaturas de aquellos Estados que están en situación de guerra civil o que tienen pendientes problemas de unificación son prematuras.

4. EL PROBLEMA EN LA PRÁCTICA DE LAS NACIONES UNIDAS

La falta de solución al problema de la admisión de nuevos miembros constituye uno de los fracasos mayores de la Organización. Aun cuando no ha presentado un peligro para la paz, el *impasse* que se ha creado es importante porque contribuye a la fricción internacional y entorpece sustancialmente el trabajo eficaz de las Naciones Unidas.

Desde que se constituyó la Organización, han solicitado su ingreso más de veinticinco Estados. De éstos, sólo han logrado ingresar nueve, entre los cuales predominan los Estados de reciente creación y algunos neutrales durante la última guerra. Es decir, Estados que cuando ingresaron no parecían incondicionales de alguna de las dos grandes coaliciones. Son Afganistán, Islandia, Tailandia (una vez que resolvió su controversia pendiente con Francia), Suecia, Yemen, Birmania, Paquistán, Israel e Indonesia. Las tres grandes potencias que firmaron la declaración de Potsdam cumplieron su compromiso en lo que se refiere a los Estados neutrales. Hasta ahora, las Naciones Unidas no han aprobado las candidaturas de los siguientes Estados: Albania, República Popular de Mongolia, Austria, Bulgaria, Rumania, Ceylán, Finlandia, Hungría, Jordania, Italia, Irlanda, Nepal, Portugal, Libia, la República de Corea (Corea del

dad de los miembros de la Sociedad no era compatible con aquel otro según el cual todos los miembros de la Sociedad tendrían que actuar en común para hacer respetar sus compromisos". Sin embargo, el Consejo, tomando en consideración que Suiza estaba en "una situación única... explícitamente incorporada en el derecho de gentes", admitió que no estaría "obligada a participar en una acción militar o en tolerar el paso de tropas extranjeras o la preparación de empresas militares en su territorio" (*J. O. de la Société des Nations*, Nº 2, marzo de 1920, pág. 57). Una solución semejante difícilmente sería compatible con el régimen de sanciones, más severo, de la Carta de las Naciones Unidas.

Sur), la República Popular de Corea (Corea del Norte), Viet Nam, Viet Minh, Laos y Camboja.

La mayor parte de las candidaturas fueron consideradas por el Consejo de Seguridad desde 1946 y 1947, y nuevamente, en el verano de 1949. El resultado ha sido siempre el mismo: los candidatos patrocinados por los países occidentales han sido vetados por la Unión Soviética; los candidatos patrocinados por ésta no han reunido el suficiente número de votos debido a que una mayoría de los Estados Occidentales han votado en contra o se han abstenido (en vista de que las resoluciones en el Consejo de Seguridad requieren siete votos afirmativos, la abstención equivale en estos casos a un voto negativo). En esta forma, se ha bloqueado la admisión de unos y otros.

Para resolver la dificultad, los Estados Unidos propusieron en 1946 que todos los candidatos fueran admitidos en *bloc*.¹³ En el Informe del Presidente de los Estados Unidos al Congreso sobre la actuación de su gobierno en las Naciones Unidas (1946), se dice que "en un esfuerzo por fomentar la universalidad de las Naciones Unidas, en el límite máximo compatible con la Carta, los Estados Unidos, haciendo a un lado ciertas dudas respecto de si Albania y la República Popular de Mongolia satisfacían los requisitos necesarios, propusieron que todos los ocho solicitantes fueran admitidos en *bloc*". México apoyó calurosamente la idea del ingreso simultáneo de todos los aspirantes.¹⁴ La proposición fue igualmente apoyada por el Secretario General y por cinco países, además de los Estados Unidos y de México; en cambio, la Unión Soviética se opuso decididamente a la proposición.¹⁵ En vista de la oposición soviética, los Estados Unidos retiraron su proposición; sin embargo, como había tenido un apoyo substancial, México la volvió a presentar

¹³ Consejo de Seguridad, *Official Records*, 1^{er} año, 2^a serie, pág. 41.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 45.

¹⁵ El representante de la URSS (Sr. Gromyko) dijo a este respecto: "No podemos adoptar resoluciones para el ingreso en masa a la Organización de todos los aspirantes. Los países no pueden ser considerados como cosas, ni tratados conforme a un mismo patrón. Cuando se discute el ingreso a la Organización, estamos obligados a examinar cada solicitud concreta separadamente, tomando en consideración todos los hechos y circunstancias relativos a la solicitud en cuestión." *Ibid.*, pág. 47.

por su cuenta poco después, aunque se vio obligado a retirarla por la misma razón. En toda su actuación ante el Consejo de Seguridad durante el año que participó en sus labores (1946), México se mostró un decidido partidario de la universalidad. Sostuvo que el Consejo no era competente para imponer criterios distintos de aquellos específicamente establecidos en la Carta. Igualmente propuso que en lugar de pedirse pruebas de que un Estado era amante de la paz, se exigieran por el contrario la comprobación de que un Estado no lo era, invirtiendo así la carga de la prueba en favor del solicitante. México votó, además, por la admisión de cada uno de todos los aspirantes, incluyendo Albania y la República Popular de Mongolia.

No tardó mucho tiempo en cambiar radicalmente la situación. Dos años después, la URSS propuso ante el Consejo de Seguridad el mismo ingreso simultáneo, *en bloc*, de todos los candidatos, solución que habían sugerido anteriormente los Estados Unidos y que ella había rechazado.¹⁶ Su proposición fue rechazada por los Estados Unidos y por la Gran Bretaña, cuyos Delegados la calificaron de “trueque inmoral”, alegando que cada candidatura debía ser estudiada en sus propios méritos. Poco después, en la IV Reunión de la Asamblea, la URSS volvió a presentar la misma proposición para el ingreso simultáneo, *en bloc*, de todos los Estados pendientes.¹⁷ Entre otros países, México apoyó el proyecto soviético manifestando que constituía una medida adecuada para alcanzar la universalidad, ya que permitía el ingreso de todos los candidatos.

En vista de que la fórmula de la Carta no facilita la admisión de nuevos miembros y de que en la práctica el antagonismo entre las grandes potencias ha bloqueado el

¹⁶ El Delegado Soviético dijo lo siguiente: “El problema de la admisión de nuevos miembros debe ser resuelto sin dilación. Con ese fin, la Unión Soviética desea proponer la admisión simultánea a las Naciones Unidas de los doce Estados cuyas solicitudes están pendientes y han sido repetidamente examinadas... Existen serias objeciones para aceptar algunas de las candidaturas. Sin embargo, con el deseo de resolver este problema la Unión Soviética está dispuesta a retirar sus objeciones para la admisión de tales candidaturas siempre y cuando no se dé un trato discriminatorio a Albania, la República Popular de Mongolia, Bulgaria, Rumanía y Hungría, países que satisfacen todos los requisitos de admisión señalados por la Carta...”

¹⁷ Doc. A/A. C. 31/L.19.

deseable ingreso de todos los candidatos, no parece haber otra solución sino la del ingreso simultáneo. En un principio, los Estados Unidos entendieron la naturaleza del problema y procuraron darle una solución adecuada. Su rechazo por la Unión Soviética impidió entonces la única solución viable, aunque, como ya se indicó, posteriormente ha venido proponiendo a su vez la misma solución. La negativa de los Estados Unidos a aceptar una transacción política en este asunto y la insistencia de algunos países latinoamericanos en buscar caminos evidentemente contrarios a la Carta para solucionarlo¹⁸ han contribuido, desde 1949, a impedir que participen en las labores de la Organización los numerosos aspirantes. Las dos grandes potencias se atribuyen recíprocamente la responsabilidad. El punto de vista americano podría tener, aparentemente, mayor justificación moral; desde luego, el ingreso de los candidatos occidentales ha sido impedido por el voto de un solo Estado, mientras que los candidatos soviéticos no han tenido la mayoría requerida en el Consejo. Sin embargo, la desproporción numérica resulta engañosa. La composición habitual del Consejo de Seguridad no es verdaderamente "representativa". Prueba de ello, a este respecto, es que la tesis del ingreso simultáneo siempre ha contado con una proporción substancialmente mayor de votos en la Asamblea que en el Consejo de Seguridad.¹⁹ Como expresaron atinadamente Filipinas y Egipto en un Memorándum conjunto sobre esta materia,²⁰ se ha creado en la práctica una ecuación que refleja la realidad política y jurídica del Consejo de Seguridad y que podría formularse así: un veto igual a cuatro abstenciones. El veto se ha convertido en el gran "contrapeso".

Las razones reales por las cuales los Estados Unidos han impedido el ingreso de los candidatos comunistas tienen mayor importancia. Desde que el Gobierno Americano cambió

¹⁸ Ver más adelante este mismo capítulo.

¹⁹ Una resolución recomendando al Consejo de Seguridad la reconsideración de todas las candidaturas pendientes (lo que equivale para todos los efectos prácticos a la aprobación de la tesis del ingreso simultáneo de todos los aspirantes), obtuvo en la Asamblea (1951), 22 votos en favor, 21 en contra y 16 abstenciones.

²⁰ Informe de la Comisión Especial de Admisión de Nuevos Miembros. Doc. A 2400, Anexo 7.

su política de "contención" del comunismo por la política que aspira a sustraer los Estados de Europa Oriental de la tutela política de la Unión Soviética, el ingreso de Bulgaria, Hungría, Rumanía y Albania adquiere un nuevo significado. La admisión de estos Estados en las Naciones Unidas equivaldría en cierto modo al reconocimiento por la comunidad internacional de la independencia de esos países, lo cual dificultaría la tarea de los Estados Unidos en su cruzada anticomunista.

En la Asamblea General, la solución del problema ha seguido trayectorias distintas que en el Consejo de Seguridad. Una corriente de inspiración fundamentalmente latinoamericana ha tendido a interpretar la Carta en contra de los términos expresos del artículo 4, sosteniendo que la Asamblea General podía pronunciarse en definitiva por la admisión de un candidato aun a falta de recomendación favorable del Consejo de Seguridad, ya fuera porque el candidato hubiera sido vetado o porque no hubiera obtenido la mayoría requerida. Esta tendencia culminó en una nueva solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Internacional de Justicia. El 3 de marzo de 1950, por 12 votos en favor y 2 en contra, la Corte resolvió que la Asamblea no podía decidir sobre la admisión de un Estado sin la previa recomendación *positiva* del Consejo de Seguridad. Seguramente en vista de este fracaso, el proyecto de resolución por el que se proponía que la Asamblea recomendará al Consejo la reconsideración de *todas* las candidaturas obtuvo un número sorprendente de votos en la VI Reunión de la Asamblea en 1951 (22 en favor, 21 en contra y 16 abstenciones), aunque sin lograr reunir la mayoría de dos tercios necesaria para ser aprobada.

Nuevamente en 1952 varios países latinoamericanos siguieron insistiendo en resolver el problema mediante una interpretación heterodoxa del artículo 4 de la Carta. Se creó una Comisión Especial de Admisión de Nuevos Miembros para estudiar el problema en su conjunto, aunque en realidad se ocupó casi exclusivamente del examen de diversas proposiciones presentadas por el Perú, los Estados Centroamericanos y la Argentina. Las soluciones propuestas por los países latinoamericanos consistían en considerar la cuestión

de la admisión de nuevos miembros como una cuestión procesal y no de sustancia en el seno del Consejo de Seguridad, haciendo inoperante el veto, o bien en sostener que la Asamblea podía adoptar una decisión definitiva, a pesar de la falta de recomendación favorable del Consejo de Seguridad. Seguramente con sorpresa de los países latinoamericanos que sostuvieron esa tesis, y en todo caso con una gran desilusión de su parte, los cuatro Miembros permanentes del Consejo que formaban parte de la Comisión (la Unión Soviética no estuvo representada en ella), opinaron en sentido contrario, esto es, consideraron que la cuestión era de sustancia y, por lo tanto, operaba el veto, y que la Asamblea no podía decidir el ingreso de nuevos estados sin recomendación favorable y previa del Consejo.²¹

La creación de esta Comisión representa probablemente el esfuerzo máximo para resolver el problema al margen de la Carta como proponen algunos países latinoamericanos. Las conclusiones negativas de la Comisión constituirán quizá el mejor estímulo para que la solución de este asunto se vuelva a encauzar por el único camino viable, esto es, la negociación entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. A este objetivo tiende la resolución adoptada por la Asamblea en 1953 (VIII Reunión).

5. CONCLUSIONES

Después de ocho años de fracasos, no parece posible otra solución que la tesis de la universalidad, aplicada prácticamente sin restricciones, como sostenía México en San Francisco. El propio Secretario de Estado de los Estados Unidos lo ha llegado a reconocer así. En una obra escrita en 1950, el señor Foster Dulles escribió lo siguiente:²²

He llegado a pensar ahora que las Naciones Unidas servirán mejor la causa de la paz si su Asamblea es representativa de lo que en realidad el mundo es, y no meramente representativa de las partes que nos simpatizan. En consecuencia, deberíamos estar de acuerdo en que todas las naciones fueran Miem-

²¹ Doc. A/2400.

²² *War or Peace*, pág. 190.

bros sin pretender indagar muy de cerca cuáles son “buenas” y cuáles son “malas”. . . Algunos de los Miembros presentes y otros que quizá lleguen a serlo, tienen gobiernos que no representan a sus pueblos. Pero de hecho son “gobiernos” —esto es, “gobiernan”—, tienen un poder que debería estar representado en cualquier Organización que pretenda reflejar la realidad del mundo. . . Si la composición de las Naciones Unidas fuera universal, quizá significaría el fin de la preponderante superioridad de votos de los Estados Unidos y de sus amigos, la cual, si bien es placentera, a veces resulta ficticia. Los gobiernos comunistas gobiernan hoy más del treinta por ciento de la población mundial. Puede no gustarnos ese hecho; en verdad, no nos gusta nada. Pero si queremos tener una Organización *mundial*, debería entonces ser representativa de lo que el mundo es.

Dentro del actual sistema de la Carta y desde un punto de vista práctico, las ideas del señor Foster Dulles podrían traducirse, como hemos sugerido anteriormente, en una interpretación restrictiva y formal de los términos del artículo 4 de la Carta; esto es, deberían emplearse criterios puramente formales (en oposición a criterios materiales de orden político) en la calificación de los requisitos señalados por la Carta para la admisión. Así, por Estado “amante de la paz” debería entenderse aquel Estado contra el cual no ha recaído una decisión de un órgano competente de las Naciones Unidas que lo declare agresor o culpable de un quebrantamiento de la paz. Para satisfacer el requisito de que un Estado se halle dispuesto a cumplir las obligaciones de la Carta, bastaría su ofrecimiento categórico y solemne, hecho en la solicitud de admisión de que cumpliría con los propósitos y principios de la Organización. En lo que toca al requisito de que el aspirante está capacitado para cumplir con las obligaciones de la Carta, deberían tenerse exclusivamente en cuenta ciertas situaciones objetivas, como la de aquellos Estados que por su pequeñez no estuvieren capacitados para hacerlo, o cuyo *status* permanente de neutralidad, como en Suiza, les impidiera prestar la cooperación exigida por la Carta para la aplicación de medidas coercitivas.

En lo que se refiere a la posibilidad de reformas a la Carta, México debería proponer, independientemente de que

se hubiera resuelto el problema de los actuales candidatos cuando se celebrara la Conferencia correspondiente, que las Naciones Unidas se organizaran en el futuro sobre la base de la universalidad, exigiendo como único requisito que el candidato contara con las instituciones características y reuniera las demás condiciones exigidas por el Derecho Internacional para constituir un Estado independiente. Posiblemente también, como solución complementaria, podría preverse en los casos dudosos una instancia ante la Corte Internacional de Justicia para el efecto de que ésta se pronunciara sobre si un candidato constituye o no un "Estado".²³

²³ Con posterioridad a la terminación de este trabajo, ingresaron dieciséis nuevos miembros a las Naciones Unidas, es decir, una considerable mayoría de aspirantes. Este hecho no altera el planteamiento del problema ni resta valor a las conclusiones. Por el contrario, la admisión de los nuevos miembros se llevó a cabo de acuerdo con el único método que se consideró viable en el presente capítulo: el ingreso simultáneo de los candidatos apoyados por los dos principales grupos de Estados y merced a negociaciones serias entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Es de observarse, además, que en el éxito de estas negociaciones influyó poderosamente la acción tenaz de las pequeñas y medianas potencias así como también la presión de la opinión pública mundial.

LA SEGURIDAD COLECTIVA

1. SUPUESTOS DE LA SEGURIDAD COLECTIVA

La seguridad colectiva, como instrumento para mantener la paz y la seguridad internacionales, descansa en varios supuestos, algunos de los cuales no son distintos de aquellos que permiten preservar el orden y la tranquilidad públicas en el interior de los Estados. Son comunes a los dos ámbitos, la existencia de un orden normativo que regule las relaciones entre los miembros del grupo; la conciencia común de que es benéfico para cada individuo y para el grupo el respeto de ese orden, y en lo fundamental, del estado de cosas que refleja; la previsión de que en algún momento, un miembro puede violarlo en perjuicio de otros o de todo el grupo; y por último, la aceptación previa de las consecuencias y sacrificios que implican la necesidad de prevenir y sancionar las transgresiones a ese orden. En cambio, la situación es distinta en lo que toca a la autoridad que lo mantiene o restaura: en el interior de los Estados, una autoridad que está por encima de los miembros y en la cual no participan *directamente* éstos, impone sus decisiones mediante el empleo de recursos *propios* y sin requerir necesariamente de la colaboración voluntaria de cada individuo. En el orden internacional no hay nada semejante. No existe una autoridad supraestatal que esté por encima de los miembros del grupo, esto es, de los Estados, con una voluntad propia y autónoma, que sea distinta, en cada caso, de la suma de las voluntades de los Estados. Éstos participan directamente en la formación de cada decisión y su colaboración es necesariamente requerida para aplicarlas en cada ocasión, ya que la autoridad internacional carece de medios de acción propios. En una palabra, en el plano internacional se confunden gobierno y gobernados. La autoridad internacional no es sino la reunión de aquellos países que dictan y a la vez son objeto de sus propias decisiones.

Desde luego, la dificultad actual de crear una verdadera

“autoridad” internacional,¹ esto es, de establecer una federación de Estados, es el mayor obstáculo para la completa eficacia de un sistema internacional de seguridad colectiva. Los partidarios del gobierno mundial basan su crítica de las Naciones Unidas en el hecho evidente de que la Organización carece de los poderes necesarios, y proponen una solución obvia: el abandono de la soberanía estatal en el grado necesario para dotar a una autoridad supraestatal de poderes suficientes para mantener por sí misma el orden internacional. Quienes procuran no confundir una aspiración con la realidad y convienen que en la actualidad, aunque fuera deseable, los Estados no están dispuestos a un mayor abandono de la soberanía, se ven obligados a plantear el problema de la seguridad colectiva en términos más limitados y difíciles.

No es imposible en sí, aun fuera de una concepción y de una organización federal, el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva suficientemente eficaz si concurren otros dos factores que normalmente se presentan en el orden interno, pero sólo ocasionalmente en la esfera internacional: primero, una relativa homogeneidad entre los miembros del grupo, y segundo, la suficiente atomización de los factores reales de poder que impida a cualquier miembro individual frenar o derrotar la acción concertada de los demás.² En el seno de las comunidades nacionales suficientemente integradas no existen normalmente oposiciones de intereses, de modos de vida o de ideales que pongan en peligro la existencia misma de sectores importantes de la población; las afinidades entre los grupos sociales son mayores que las diferencias; las minorías aceptan las decisiones mayoritarias porque éstas, si han de aplicarse a toda la población, necesariamente deben tomar en cuenta en alto grado ciertos elementos comunes a todo el grupo; una sociedad radicalmente dividida sobre cuestiones vitales no podría subsistir como

¹ Capítulo intitulado “Naturaleza, Fines y Principios de las Naciones Unidas”.

² René de Lacharrière, “L'action des Nations Unies pour la Sécurité et pour la paix”, en *Politique Étrangère*, París, Sept.-Oct., 1953, págs. 317 y siguientes. Algunos puntos de vista que se sostienen en este Capítulo están inspirados en el original e inteligente estudio de Lacharrière.

unidad. En cuanto al segundo supuesto, no existen generalmente en el Estado moderno factores individuales de poder suficientemente fuertes para oponerse a toda la comunidad estatal. Cuando alguno de estos dos supuestos falta, surge inevitablemente el rompimiento del orden estatal.

Lo que ocurre en la esfera internacional no es fundamentalmente distinto. La clásica concepción wilsoniana de la seguridad colectiva descansó en los supuestos mencionados, aunque sólo ahora, con cierta perspectiva histórica y nuevos términos de comparación (la segunda postguerra), es posible darse cabal cuenta de ello y juzgar la importancia que tuvieron en su época tales supuestos. La composición de la sociedad ginebrina era relativamente homogénea; casi todos los Miembros de la Liga vivían bajo la égida de la democracia capitalista. El ingreso de la Unión Soviética significó la aparición tardía de un elemento heterogéneo, pero no lo suficientemente poderoso (debido a su aislamiento y a que carecía de la fuerza necesaria para afirmar violentamente su nueva filosofía al exterior de sus fronteras) para destruir la unidad fundamental del grupo. Existía en 1920, además, una relativa fragmentación de fuerzas en el mundo: la oligarquía internacional comprendía no menos de media docena de Grandes Potencias, cuyos intereses políticos estaban relativamente diferenciados. En esas condiciones, fue posible cifrar esperanzas en que el sistema de seguridad colectiva del Pacto funcionarían casi automáticamente por la naturaleza misma de las cosas. Si un Estado cometía una agresión, era previsible que el interés de todos los Miembros, debido a la ausencia de bloques fuertemente vinculados, coincidiera en su represión. El auxilio solidario en favor de la víctima surgiría en forma casi espontánea. Y la coalición así formada dispondría de una fuerza muy superior a la que podría poner en pie cualquier miembro individual de la Liga.

El fracaso de la Liga de las Naciones se ha explicado de varias maneras. Se ha dicho que las obligaciones impuestas a los Miembros de acudir en defensa de la víctima no eran suficientemente vigorosas, especialmente en lo que toca a las sanciones militares; se ha hablado también del veto universal

y de otras características del Pacto. Pero el fracaso también podría explicarse en forma más realista. Cuando se formó una alianza (el Eje) suficientemente poderosa para equilibrar las fuerzas de los países democráticos que defendían el *statu quo*, desapareció el supuesto esencial de todo sistema de seguridad colectiva, esto es, la suficiente fragmentación de fuerzas políticas y militares. La reacción automática, solidaria y universal en defensa de las víctimas de la agresión (Etiopía, Austria y Checoslovaquia) se convirtió en una vacía abstracción en el seno de una sociedad dual, o por lo menos, escasamente fragmentada.

Nuestra época no ofrece condiciones apropiadas para el establecimiento de un sistema universal y, por lo tanto, eficaz, de seguridad colectiva, conforme al patrón clásico. No se cumplen en la actualidad ninguno de los dos supuestos señalados. El mundo de la postguerra está radicalmente dividido en dos bloques de Estados animados por ideologías opuestas y que cuentan con un poderío militar semejante. Mientras no surja una síntesis que proporcione la necesaria homogeneidad a la sociedad internacional, o un bloque establezca definitivamente su predominio sobre el otro, será imposible que una minoría de Estados se someta voluntariamente, en asuntos vitales para su seguridad nacional, a decisiones mayoritarias que probablemente traduzcan concepciones, sentimientos e intereses escasamente afines con los suyos. Por otra parte, la distribución bipolar de fuerzas no permite la acumulación de un número suficiente de elementos para derrotar decisivamente al agresor. Si un Estado perteneciente a uno de los dos bloques es agredido por el otro, el primero no dispondrá, en el mejor de los casos, sino de los recursos de su propio campo para rechazar la agresión; por hipótesis, le serán negados los recursos del grupo agresor, y en cambio se verá obligado a rechazar con elementos limitados una coalición de fuerzas sensiblemente igual. La guerra de Corea demostró claramente la magnitud de los obstáculos que se oponen en nuestra época al funcionamiento eficaz de la seguridad colectiva. La acción colectiva no se tradujo, en vista del poderío real de la minoría, ni en la sumisión del

agresor ni en el arreglo político permanente del problema, sino, a lo más, en un armisticio militar temporal y precario, que reflejó el equilibrio de fuerzas entre las dos grandes coaliciones mundiales.

En ausencia de los dos supuestos indicados, no es posible basar la seguridad mundial en la presunción de que todos los Estados acudirán, por natural interés, en auxilio de la víctima, independientemente de que se refuercen las obligaciones de los Miembros o de que se cambien las reglas de votación. El problema no es de aplicación sino de concepción inicial. Mientras el mundo siga dividido en dos coaliciones antagónicas que detentan la casi totalidad del poder mundial, la seguridad y la paz mundiales dependen de los esfuerzos que realicen los dos bloques para superar los intereses opuestos y llegar a acuerdos voluntarios. En ausencia de esos acuerdos, sólo queda la *impotencia colectiva*. En la práctica, nuestro mundo se ha visto obligado a retroceder hasta épocas anteriores a la Liga, cuando la única seguridad consistía en la posibilidad de defensa con los recursos propios y los de los aliados, es decir, a la época del equilibrio entre alianzas. El sistema de seguridad interamericano (Tratado de Río de Janeiro), la Organización del Tratado del Atlántico del Norte y el sistema de alianzas entre los miembros del bloque soviético, no son sino la expresión descarnada de la seguridad colectiva de nuestra época. La legítima defensa colectiva, consagrada por el artículo 51 de la Carta como una cláusula de escape excepcional, se ha convertido en la base de la seguridad colectiva.

Esta lamentable situación, que ciertamente era previsible cuando se firmó la Carta en 1945, suscita la duda sobre si no hubiera sido preferible entonces, en vez de aspirar a la universalización imposible de la seguridad colectiva, reconocer francamente la fuerza de estas nuevas realidades y organizar todo el sistema de seguridad mundial sobre el reconocimiento de comunidades interestatales reducidas. Apenas unos cuantos años después de la creación de las Naciones Unidas la seguridad colectiva se ha reducido fundamentalmente a eso. Quizá hubiera sido preferible apartarse radicalmente del patrón de la Liga de las Naciones, pensar en

términos de comunidades parciales, procurar organizarlas sobre bases naturales, es decir, auténticamente regionales —ésta era la concepción original de las Naciones Unidas del Presidente Roosevelt—, tratar de coordinar en alguna medida sus respectivas funciones en la escala del Organismo Universal, evitando que actuaran anárquicamente y al margen de la Organización, y, sobre todo, llegar desde entonces a un entendimiento entre las grandes potencias, como proponía inicialmente la Unión Soviética, sobre el respeto de sus respectivas esferas de seguridad y de influencia. Por supuesto, es prácticamente imposible saber lo que hubiera ocurrido si la seguridad colectiva se hubiera organizado sobre bases semejantes. Meramente se desea recordar que era una de las alternativas posibles entonces.

Fuera de esa posibilidad, en la que no se inspiró fundamentalmente la Carta de San Francisco, sólo quedaba un último reducto para la seguridad colectiva: el acuerdo voluntario entre las dos grandes coaliciones en todas las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz. Éste es el principio-guía de la Carta de San Francisco. Si se producía el acuerdo, era posible mantener la paz; en caso contrario, si el asunto era suficientemente grave, sobrevendría la guerra. Así lo reconocieron francamente los autores de la Carta.³ No se concibe en la actualidad recurso político o jurídico alguno que permita eludir el acuerdo entre los dos grandes bloques. En la paz, no existe sustituto para la unanimidad entre los Grandes.

2. POSTULADOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA DE LAS NACIONES UNIDAS

¿Cuál es el postulado básico del sistema de seguridad colectiva de la Carta? Se ha repetido, casi unánimemente, como un axioma, que el acuerdo entre las grandes Potencias constituye

³ El Secretario de Estado de los Estados Unidos, señor Stettinius, al declarar ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado Americano en relación con la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas, expresó lo siguiente: "Opino que esas cinco naciones (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad), que poseen casi todo el poder mundial para quebrantar o preservar la paz, deben ponerse de acuerdo y obrar conjuntamente ("must

el postulado de la seguridad colectiva. Según la gran mayoría de los internacionalistas, todo el sistema para mantener la paz descansa en esta concepción o razonamiento que sirvió de base a los autores de la Carta: el acuerdo unánime entre las Grandes Potencias que se creó y mantuvo durante toda la guerra, y aun para la elaboración de la Carta, perduraría igualmente en el futuro para preservar la paz. Los cinco Grandes tendrían idéntico interés en conciliar sus ocasionales diferencias en vista de los peligros que tendría para la paz un desacuerdo fundamental entre ellos. Partiendo de ese hecho real, del acuerdo que existía entonces, se habría edificado todo el sistema de seguridad colectiva. De acuerdo con la opinión más generalizada, la regla de la unanimidad de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (regla del veto), se insertó en la Carta precisamente porque no era de preverse un desacuerdo sistemático entre ellos; si se hubiera pensado entonces que el veto paralizaría la acción de las Naciones Unidas, lógico es que se hubiera buscado una base distinta para la seguridad mundial. En apoyo de esta tesis, se aducen a menudo las seguridades ofrecidas por las Grandes Potencias de que no abusarían del veto⁴ y las optimistas y tranquilizadoras declaraciones de numerosos estadistas sobre la unidad de propósitos en la paz de los antiguos aliados de guerra. En otros términos, el acuerdo unánime entre los Grandes se habría concebido como un *postulado* de la seguridad colectiva, como una proposición cuya verdad no necesita demostración. Se habría partido de un hecho: del acuerdo existente entonces, para asentar la seguridad colectiva sobre la creencia de que ese acuerdo se mantendría.

agree and act together") si la paz ha de ser mantenida. . . ¿qué ocurriría si uno de los cinco miembros permanentes utilizara la regla de la unanimidad para vetar una acción coercitiva en su contra? La respuesta es clara. Si una de esas naciones iniciara una senda de agresión, ocurriría una nueva guerra, independientemente de la composición y de las reglas de votación del Consejo de Seguridad." (Hearings Before the Committee on Foreign Relations, U. S. Senate, on the Charter of the United Nations, U. S. Government Printing Office, Washington, 1945, pág. 215.)

⁴ "Declaración relativa al Procedimiento de Votación en el Consejo de Seguridad", formulada por las Delegaciones de las Cuatro Potencias Invitantes a la Conferencia de San Francisco el 7 de junio de 1945 (párrafo 8). UNCIO, vol. IX, pág. 713. Francia se asoció posteriormente a esta Declaración.

Quienes aceptan las anteriores premisas llegan fácilmente a la conclusión, sobre todo en función de los acontecimientos posteriores a 1945, de que el sistema de la Carta descansa en una concepción increíblemente utópica y poco real: el acuerdo que existió entre los Grandes no se mantuvo en la postguerra, como se esperaba, y el sistema de seguridad colectiva de la Carta se ha vuelto prácticamente inoperante. En especial, se dice, la Carta no previó mecanismos adecuados para solucionar conflictos entre las Grandes Potencias y, contrariamente a las previsiones de San Francisco, son precisamente éstos los que amenazan la paz universal. Prácticamente todos los autores están de acuerdo en que la concepción y el sistema de la Carta son irreales. Kelsen, por ejemplo, se refiere a la esperanza de que se mantendría el acuerdo, como una "ilusión", expresando que, como "sabemos hoy, el principio de la unanimidad de las cinco Grandes Potencias fue la manera más irreal de abordar el problema de mantener la paz. La idea básica que sirvió de fundamento a la Carta ha sido un fracaso".⁵ El número de veces que se ha utilizado el veto probaría no sólo el desacuerdo, sino, lo que es más importante, cómo ese desacuerdo ha impedido el funcionamiento de la seguridad colectiva y la buena marcha de la Organización. Las previsiones de las pequeñas potencias que se oponían al veto en San Francisco se habrían cumplido. Y para grandes sectores de la opinión pública que ven en el veto un símbolo del fracaso de la Organización, la única manera de solucionar el problema consiste en eliminar el acuerdo entre los cinco Grandes como base de sustentación de la seguridad mundial y permitir a las Naciones Unidas que actúen sin obstáculos, mediante decisiones mayoritarias de sus Miembros.

Cuando se examina más de cerca la tesis predominante sobre el postulado de la seguridad colectiva en las Naciones Unidas, asalta de inmediato una sospecha: parece difícil admitir que los autores de la Carta de San Francisco hayan pretendido fincar la paz mundial sobre una base tan frágil

⁵ H. Kelsen, "Recent Trends in the Law of the United Nations", *Social Research*, vol. 18, págs. 140 y 141, junio de 1951.

como la creencia de que se mantendría en la paz una unidad de propósitos y de acción entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Ciertamente, los horrores de la última guerra estaban muy recientes y los riesgos de un desacuerdo persistente parecían enormes, pero aun esto no logra explicar un error de apreciación semejante sobre la probabilidad de la pugna que se avecinaba. Si se concede una mediana y razonable previsión a los estadistas de San Francisco, no cabría excluir la posibilidad de una interpretación distinta sobre la manera como concibieron el postulado de la seguridad colectiva. Quizá el acuerdo unánime entre los cinco Grandes no fue concebido en el fondo como un hecho *previsible* o *probable*, sino como una *hipótesis forzosa de trabajo*, como la *condición* necesaria para preservar la paz.⁶ Pero, en última instancia, la cuestión esencial no consiste en saber si la unanimidad entre las Grandes Potencias fue concebida subjetivamente por los autores de la Carta como un *postulado*, como un hecho suficientemente probable para sustentar la

⁶ Muchas de las declaraciones oficiales de aquella época sobre el mantenimiento del acuerdo entre los Grandes, quizás también podrían ser interpretadas las más de las veces en ese sentido, o bien como expresión de un *desiderátum*. Una de las frases que más a menudo se invocan para probar el carácter utópico de la Carta es la siguiente: "Se aceptó como axiomático en Dumbarton Oaks, y éste siguió siendo el punto de vista de las potencias invitantes en San Francisco, que la unidad de aquellas naciones que formaron el núcleo de la gran alianza contra el Eje constituye la *piedra angular* ('corner-stone') de la seguridad mundial." (Informe presentado al Presidente de los Estados Unidos sobre los resultados de la Conferencia de San Francisco por el Secretario de Estado, "Hearings", pág. 73.) Esta frase puede significar que, en opinión de su autor, la seguridad mundial está asegurada ya que existe y seguirá existiendo la unidad; pero probablemente puede dársele este otro significado que quizá esté más cerca de su intención: la seguridad mundial está garantizada *mientras* subsista la unidad entre las naciones que derrotaron al Eje. Por lo demás, de algunas declaraciones oficiales de las mismas Grandes Potencias se desprende con claridad que la unanimidad de los miembros permanentes era considerado como un hecho no seguro del cual dependía la paz y la suerte de la Organización. En el citado Informe del Secretario de Estado al Presidente de los Estados Unidos, se dice ("Hearings", pág. 72) que las mismas disposiciones relativas al Consejo de Seguridad reconocen y toman en cuenta "el hecho de que el mantenimiento de su unidad (de los miembros permanentes) es el problema político crucial de nuestro tiempo". Es decir, las reglas sobre votación en el Consejo (incluyendo el veto) *no* se fundan en la seguridad de que se mantendría la unanimidad entre los miembros permanentes, sino justamente en el hecho de que la preservación de esa unidad constituye un problema, esto es, que no es segura. En otra parte del mismo Informe se expresa que "el prestigio del Consejo de Seguridad, su influencia en los asuntos mundiales en general y su éxito en el mantenimiento de la paz y seguridad dependerá del grado en que se logre la unidad entre las Grandes Potencias". ("Hearings", pág. 73.)

seguridad colectiva, o bien como una *condición* necesaria para preservar la paz. En cualquiera de los dos casos, la unanimidad de las Grandes Potencias está en la base de la preservación de la paz. En el primero, podría decirse que la seguridad colectiva no opera, porque el acuerdo que se creyó probable no se mantuvo; y en el segundo, la conclusión sería la misma, aunque se diera como explicación que la condición necesaria para el funcionamiento de la seguridad colectiva, o sea el mantenimiento del acuerdo, no se ha cumplido. Lo que importa saber es si las condiciones de la postguerra permitían otra alternativa, es decir, si era posible organizar un sistema universal de seguridad colectiva sobre una base distinta del acuerdo unánime entre las Grandes Potencias.

Como se indicó anteriormente, no se cumplen en la actualidad los dos requisitos necesarios para basar la seguridad colectiva en la respuesta automática, solidaria y universal contra la agresión, al margen del acuerdo voluntario entre las dos potencias mundiales más grandes. Suponiendo que éstas hubieran previsto claramente, cuando se elaboró la Carta, el desacuerdo fundamental que ocurriría entre ellas y que hubieran hecho suyos los temores de los pequeños países en San Francisco, ¿habría sido posible partir de una concepción distinta y elaborar un sistema que eludiera la unanimidad de las Grandes Potencias, como principio-guía de la Organización? La respuesta es obviamente negativa ya que ninguna de las Grandes Potencias estaban dispuestas a seguir la otra alternativa posible: renunciar a su soberanía en la medida necesaria para permitir que las decisiones que afectaran vitalmente su seguridad se tomaran sin su consentimiento. En esas circunstancias, el verdadero dilema que se planteaba entonces consistía en escoger entre el sistema de seguridad colectiva de la Carta —admitiendo que descansaba en una base precaria, ya que sería difícil preservar la armonía entre las Grandes Potencias— y la ausencia de toda organización universal.

Si se admite esta hipótesis como válida, no se escapa la conclusión de que el verdadero postulado de la seguridad colectiva no es propiamente el acuerdo unánime entre las

Grandes Potencias, sino la *necesidad de que exista* ese acuerdo, o, por mejor decirlo, la necesidad de *fomentar* ese acuerdo. En realidad, la concepción y la estructura de la Carta responden a la previsión de que ocurrirían des-acuerdos y no —como se suele repetir— a la previsión de que se mantendría una improbable unanimidad entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En última instancia, ¿qué función tendría el requisito de la unanimidad, si se creía que las Grandes Potencias mantendrían fundamentalmente un acuerdo de principio? En ese caso, seguramente habrían estado dispuestas a someterse a la regla mayoritaria. La función del veto es otra. Si desde cierto punto de vista el veto refleja la desunión, su función es estimular la unión. Sirve ante todo como un freno que impide la adopción de medidas graves contra una Gran Potencia, medidas que probablemente acarrearían una Tercera Guerra Mundial, que por hipótesis es lo que se pretende evitar. Pero el freno que impide la adopción de tales medidas tiene una segunda función: tiende a forzar a los Miembros permanentes del Consejo a que busquen otra solución, una solución distinta de aquella que podría provocar un conflicto mundial y que por tal motivo no fue adoptada. El verdadero postulado de la seguridad colectiva consiste en que las Grandes Potencias, ante un problema que afectara la paz, procurarían llegar a un acuerdo y, si no lo lograban, tratarían nuevamente; si en el peor de los casos no lo alcanzaran, por lo menos se evitaría que un grupo de potencias pudiera imponer su voluntad sobre otras por medio de la fuerza, lo que equivaldría a un nuevo conflicto mundial. El veto impide que una mayoría de Estados trate de imponer su voluntad por la fuerza sobre una minoría que, si bien dispone de un número menor de votos, tiene un poder real probablemente no inferior al de la mayoría. Es decir, se dio un instrumento jurídico a una minoría para hacer legalmente aquello que de cualquier modo ocurriría en la práctica. La consecuencia de legalizar esa situación de hecho consiste en obligar a los adversarios de la minoría a transigir, a buscar nuevas fórmulas aceptables para todos o bien, a resignarse a la quiebra de la Organización y a la

ruptura de la paz. El requisito de la unanimidad es en el fondo un medio de presión para estimular la colaboración o por lo menos la coexistencia pacífica entre las dos partes principales y diferentes del mundo. Como atinadamente sostiene R. Lacharrière en el estudio citado anteriormente, el acuerdo entre los cinco miembros permanentes no es un postulado sino un *fin* de la Organización.⁷ Las disposiciones relativas al Consejo de Seguridad y toda la estructura de la seguridad colectiva no son sino mecanismos concebidos para dar cumplimiento a ese fin.

Desde luego, puede decirse que todo el sistema tiende a colocar en situación ventajosa a la minoría y a pagar una "prima" a la intransigencia, ya que se da a un Estado aislado el medio legal de bloquear una decisión que parece deseable a la mayoría. Sin embargo, habría que pensar igualmente que muchas veces la "minoría" es más aparente que real en el Consejo, que en el fondo no hay una adecuación entre su fuerza política y militar real, y, a veces, aun su población, con el número de votos de que dispone. El objeto del veto es precisamente servir como contrapeso, como igualador, y todo el sistema de seguridad colectiva de la Carta refleja, y a la vez mantiene, un equilibrio político entre la mayoría de países capitalistas y la minoría de países comunistas. La única manera de mantener ese equilibrio, que en el fondo es la paz, era conceder a la minoría numérica un instrumento legal cuyo valor decisorio estuviera a tono con su fuerza real. En asuntos que se refieren al mantenimiento de la paz, el poder de contribuir a una decisión debe ser proporcionado al poder de aplicarla o de resistirla.

También se ha sostenido que esta concepción ultrarrealista y descarnada de la seguridad colectiva puede dejar a la víctima de una agresión totalmente a merced de una Gran Potencia, ya que ésta puede vetar toda acción eficaz de la Organización en defensa de aquélla; que para un Estado amenazado de aniquilamiento es más importante su propia preservación que contribuir a realizar el objetivo de la seguridad colectiva, esto es, a evitar otro conflicto mundial. Lo cierto es que el veto de una Gran Potencia puede impedir

⁷ *Op. cit.*, págs. 316 y siguientes.

la acción del sistema universal de seguridad colectiva, pero, de acuerdo con los fundamentos que se expresarán más adelante, no puede alcanzar a paralizar en última instancia la *defensa* individual, y aun *colectiva*, de la víctima, con igual número de recursos y el mismo resultado práctico que la seguridad colectiva, que por su naturaleza, en esta época no opera en forma universal.

De cualquier manera, la situación es desalentadora. Las Naciones Unidas no pueden legalmente actuar contra una Gran Potencia agresora y contra sus aliados. Pero en ello hay que ver, más que un defecto de la Carta misma que sea susceptible de mejor solución jurídica, una imposibilidad real que tiene su origen en las condiciones históricas que vivimos. Si algún mérito tiene la Carta es su adecuación a la realidad. Mientras no cambien las circunstancias políticas que le sirven de soporte, no resultaría viable un sistema jurídico más próximo al ideal de la reacción automática y universal contra la agresión. Esto no es una sorpresa ni se ha descubierto diez años después de redactarse la Carta. El propio Secretario de Estado de los Estados Unidos, señor Foster Dulles, manifiesta que desde San Francisco su país se dio cuenta de que las Naciones Unidas no podrían constituir un instrumento para "imponer coercitivamente la paz" ("to enforce peace").⁸ La paz mundial no depende de las Naciones Unidas. La existencia de las Naciones Unidas depende de la paz entre las Grandes Potencias mundiales.

Sin embargo, el alcance limitado del sistema consagrado por la Carta no significa que carezca de valor ni que haya dejado de prestar servicios apreciables en el mantenimiento o la restauración de la paz. A pesar de sus limitaciones, la seguridad colectiva de la Carta puede operar marginalmente en ciertas fronteras de la guerra fría. El Consejo de Seguridad ha actuado con cierta eficacia en los casos de Palestina, Indonesia y Cachemira deteniendo las hostilidades en circunstancias difíciles.

Además también debe recordarse que la seguridad colectiva no comprende únicamente las medidas coercitivas, es decir, aquello que en tiempos de la Liga se llamaban sancio-

* *War or Peace*, pág. 38.

nes, las cuales requieren un mayor grado de acuerdo entre las Grandes Potencias. La misión de preservar la paz es un todo orgánico que comprende varias tareas conexas y complementarias que en la práctica deben emprenderse concurrentemente. La eficacia de la seguridad colectiva se vería aumentada si en vez de exagerarse el énfasis en las medidas coercitivas se exploraran y utilizaran al propio tiempo, con decisión, todas las posibilidades de la acción pacificadora que puede ejercer la Organización; por su naturaleza, esta acción tropieza con menores dificultades que la aplicación de sanciones para encontrar una zona de entendimiento entre las Grandes Potencias.

3. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ENTRE EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y LA ASAMBLEA GENERAL

a) *Generalidades*

A diferencia del Pacto de la Sociedad de las Naciones, que atribuía prácticamente idénticas funciones a la Asamblea y al Consejo, la Carta de las Naciones Unidas estableció un criterio de distinción conforme al cual se distribuye la competencia entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. La Asamblea General es por su composición y funciones un cuerpo deliberante; el Consejo de Seguridad es un órgano ejecutivo. La Asamblea puede discutir, considerar, examinar y hacer recomendaciones prácticamente sobre cualquier materia (art. 10; "... cualesquiera asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta..."), pero no puede *actuar* para mantener o restaurar la paz. En cambio el Consejo de Seguridad actúa, es decir, puede tomar *decisiones obligatorias* para los Miembros (art. 25), incluyendo el uso de la fuerza armada. El principio conforme al cual se distribuye la competencia no es tanto la distinta *materia*, aunque con ciertas reservas que se examinarán más adelante, sino la diferente función.⁹

* El artículo 10 de la Carta fija el principio general de la competencia de la Asamblea General: "La Asamblea General podrá discutir cualesquiera asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales

Además de la prohibición general impuesta a la Asamblea por el principio del dominio reservado de los Estados sobre cuestiones que pertenecen “esencialmente a la jurisdicción interna” (artículo 2, párrafo 7), la Carta establece dos limitaciones específicas a las facultades de la Asamblea: 1º Toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales “con respecto a la cual se requiera acción, será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla” (artículo 11, párrafo 2); 2º La Asamblea General no hará recomendaciones sobre una controversia o situación mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna la Carta, salvo que el propio Consejo lo solicite (artículo 12,).

Las facultades otorgadas a la Asamblea por la Carta son más amplias que las previstas en el proyecto de Dumbarton Oaks. A instancias de los pequeños Estados, aunque con el apoyo de los Estados Unidos y la oposición de la Unión Soviética, la Conferencia de San Francisco decidió en definitiva

asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos.”

Otros artículos particularizan las funciones de la Asamblea General:

Artículo 11, párrafo 1. La Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regularización de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios...

Artículo 11, párrafo 2. La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas presente de conformidad con el artículo 35, párrafo 2, y salvo lo dispuesto en el artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos. Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla.

Artículo 13. La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes:

a) fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación;

b) fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario...

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

conceder a la Asamblea un libérrimo derecho de discutir y de hacer recomendaciones sobre cualquier cuestión, tal y como se expresa en los artículos 10 y 14, si bien con las limitaciones ya indicadas.

Sin embargo, la fórmula de San Francisco estuvo muy lejos de dar satisfacción a los deseos de numerosos pequeños países. México, entre otros, tenía una concepción completamente distinta de lo que debían ser las facultades de la Asamblea. En la "Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México sobre el Proyecto de Dumbarton Oaks", México proponía que la Asamblea y el Consejo tuvieran facultades concurrentes, aun en lo que se refiere a la facultad de tomar medidas coercitivas para mantener o restaurar la paz, y, en cierto modo, subordinando el Consejo de Seguridad a la autoridad de la Asamblea que se convertía en el Órgano supremo y primordialmente responsable del mantenimiento de la paz.¹⁰ La crítica esencial de la referida "Opinión" contra las limitaciones impuestas a las facultades de la Asamblea por el Proyecto de Dumbarton Oaks consistía en que "semejante limitación no se compadece con el principio de la igualdad soberana de todos los Estados amantes de la paz". Las enmiendas mexicanas, así como las muy numerosas presentadas en igual sentido, fueron todas rechazadas por la Conferencia, incluyendo aun aquellas que se referían únicamente a la posibilidad de que la Asamblea aprobara o desaprobara los Informes anuales del Consejo de Seguridad. Se dijo a este respecto que ello equivaldría

¹⁰ Las principales disposiciones del Proyecto Mexicano a este respecto eran las siguientes:

21. Tanto la Asamblea como el Consejo tienen competencia sobre todos los problemas que afecten o puedan afectar la independencia política y la integridad territorial de todas las Naciones, la seguridad colectiva o el bienestar general de los Miembros de la U.P.N." (Unión Permanente de Naciones.)

22. El Consejo examinará las cuestiones a que se refiere el artículo anterior, a solicitud de cualquier Miembro de la U.P.N., y sus resoluciones serán obligatorias para todos los Miembros de la misma, salvo la excepción a que se refiere el artículo siguiente.

23. No obstante lo indicado en el artículo anterior, la Asamblea, a solicitud de la mitad más uno de los Miembros de la U.P.N., examinará cualquier resolución aprobada por el Consejo, la que tendrá definitivamente fuerza obligatoria si la aprueban las tres cuartas partes de las Delegaciones presentes en la Asamblea, y siempre que, dentro de esas tres cuartas partes, figuren los votos de todos los Miembros del Consejo.

a convertir el Consejo en un Órgano subordinado alterando así el equilibrio de funciones establecido entre los Órganos principales.¹¹

El problema de la distribución de facultades entre la Asamblea y el Consejo requiere ser examinado en función de las conclusiones a las cuales se llegó anteriormente. El problema que se plantea consiste en determinar cuál de los dos órganos es más idóneo para realizar los fines de la seguridad colectiva, en vista de los postulados, supuestos y limitaciones actuales de aquélla. Para determinarlo será preciso tomar en cuenta, en primer término, la composición y procedimiento de votación de los dos órganos. Además, será necesario examinar el problema, por una parte, en relación con cada una de las funciones diversas por las que se realiza la seguridad colectiva, y, por la otra, en función de la práctica de la Organización durante los últimos años, estudiándose respecto de cada tipo de funciones en donde radica el interés de las pequeñas potencias y cuál ha sido el punto de vista de México.

Las funciones políticas de la Asamblea General podrían dividirse *grosso modo* en dos categorías: 1º la formulación de principios generales que no tienen una incidencia directa sobre alguna situación o controversia; y 2º, el ejercicio de su acción pacificadora en relación con casos políticos concretos.

La primera categoría de cuestiones no presenta dificultades en cuanto a una posible confusión de competencias con el Consejo de Seguridad. Esta función, que consiste en la formulación de los objetivos políticos y jurídicos de largo alcance de la comunidad internacional, pertenece claramente a la Asamblea General. La Carta la describe en la siguiente forma: "Considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de armamentos" (artículo 11): "Fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación." (artículo 13.)

¹¹ UNCIO, t. X, págs. 433 y siguientes.

b) *Principios generales de la cooperación internacional en los campos político y jurídico*

Son estas cuestiones generales que interesan por igual a los Estados grandes y pequeños. Como no están directa e inmediatamente ligadas al mantenimiento de la paz en situaciones particulares, no influyen aquí las razones que se hicieron valer anteriormente sobre la necesidad del acuerdo entre las grandes potencias. Además, la Asamblea no hace sino recomendaciones cuya vigencia eventual depende en buena parte de la medida en que la opinión pública las haga suyas y de la aceptación voluntaria de los Gobiernos. Por su naturaleza, la formulación de los grandes principios de la cooperación política y del Derecho Internacional es tarea que corresponde a todos los Estados y no a unos cuantos y que, por lo tanto, debe realizarse en el seno de la Asamblea General.¹²

Es éste un campo fértil para la acción de los pequeños Estados. Su voz podría tener aquí gran importancia para la búsqueda y expresión de ciertas bases de acción comunes a toda la sociedad internacional. La solución justa e inteligente puede provenir por igual del representante de un país pequeño que de uno grande. Sin embargo, y por desgracia, los pequeños países no han utilizado plenamente el foro de la Asamblea para presentar soluciones constructivas en este campo. Los pequeños países no han contribuído substancialmente al desarrollo de los grandes principios generales de la cooperación política, en parte, por las posiciones extremas e intransigentes que a menudo adoptan las Grandes Potencias y que dificultan extraordinariamente la función conciliadora de las pequeñas; en parte, porque, salvo raras

¹² Las funciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad en toda esta materia se entrecruzan en la cuestión del desarme. Como este asunto afecta la seguridad de las Grandes Potencias en especial y su solución requiere necesariamente el acuerdo de los países de mayor capacidad militar, la Carta le ha encomendado al Consejo de Seguridad "la elaboración de planes" para la regulación de armamentos (art. 26). La Asamblea, por su parte, puede considerar "los principios que rigen el desarme y la regulación de armamentos" (art. 11, párrafo 1). La conexidad de funciones ha sido benéfica: en más de una ocasión las Grandes Potencias en el Consejo han llegado a un *impasse* en esta materia y se han reanudado los esfuerzos para llegar a un acuerdo merced a las excitativas y a las nuevas directivas que formula la Asamblea.

excepciones, los pequeños países no han estado representados por estadistas verdaderamente relevantes; y en parte también, porque la tensión internacional se ha reflejado inevitablemente en estas tareas de las Naciones Unidas. Prácticamente ninguna de las resoluciones que ha adoptado la Asamblea General en esta materia ("Medidas que han de adoptarse contra la propaganda en favor de una nueva guerra y contra sus instigadores" (1947); "Puntos Esenciales para la Paz" (1949); "Unión Pro-Paz" (1950); "La Paz por los Hechos" (1950); "Métodos que podrían emplearse por mantener y reforzar la paz y la seguridad internacionales de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta" (Medidas Colectivas) (1951), se deben a la iniciativa de los pequeños estados,¹³ aun cuando a veces, por conveniencia política del grupo al cual pertenecen, algunos entre ellos figuren como copatrocinadores de resoluciones elaboradas por alguna Gran Potencia e inspiradas en sus peculiares intereses. En lo que se refiere a la codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional, la contribución de los pequeños países ha sido más importante tanto en la Comisión de Derecho Internacional como en la Asamblea General, aunque no hay duda de que podría mejorar si participaran en las labores de la Asamblea los juristas más destacados de sus respectivos países.

c) *Creación de un nuevo orden político y legal*

Además de promover estudios para fomentar la cooperación en el campo político y de su facultad para intervenir en el arreglo pacífico de situaciones o controversias concretas, facultad que se estudiará más adelante, la Asamblea ha realizado otra actividad importante: aquella que Goodrich llama "el desarrollo de un nuevo orden político y legal".¹⁴ Se trata de cuestiones políticas concretas y no de la formulación de

¹³ Una importante excepción a este respecto fue la resolución, propuesta por México en 1948, intitulada "Llamado a las Grandes Potencias para que redoblen sus esfuerzos con el fin de conciliar sus diferencias y establecer una paz duradera" y que fue aprobada por unanimidad.

¹⁴ Leland M. Goodrich, *Development of the General Assembly, International Conciliation*, mayo, 1951, N° 471, págs. 262 y siguientes.

principios generales; pero son cuestiones en las que no está propiamente comprometida la paz y en que parece conveniente que toda la comunidad internacional participe para formular un nuevo orden político y legal que reemplace, en determinada región, otro orden que por algún motivo ya no es aceptable. El problema de las colonias italianas, la primera fase de la cuestión de Corea, algunos aspectos de la cuestión de Palestina y los problemas de Túnez y Marruecos, son ejemplos de esta función de la Asamblea. En el primero de estos casos, el Tratado de la Paz con Italia preveía que, si las Grandes Potencias no llegaban a un acuerdo sobre el destino de las colonias italianas, la Asamblea General debería resolver el problema en forma final y jurídicamente obligatoria; es decir, un instrumento distinto de la Carta Constitutiva otorgó a la Asamblea General un poder del que normalmente no dispone. Como dice el señor Foster Dulles,¹⁵ la Asamblea pudo resolver adecuadamente un problema excesivamente complicado, dando a la vez satisfacción a las aspiraciones independentistas de las poblaciones nativas, en vista de que este principio tiene mayor aceptación y simpatía entre las pequeñas potencias que forman mayoría en la Asamblea que en los Consejos de los Grandes. En los demás casos mencionados, la Asamblea no pudo actuar sino mediante recomendaciones no obligatorias, por lo que su acción no fue tan fructífera. Sin embargo, debido a la importancia que tiene en la solución de este tipo de asuntos la presión moral ejercida por la comunidad de naciones, la Asamblea es el foro adecuado para plantearlos, por lo menos mientras no esté comprometida de manera inmediata la paz.

Así, en el caso de Palestina —que el autor L. Goodrich, considera buen ejemplo de lo que podría ser una adecuada distribución de funciones entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad—, la Asamblea estableció inicialmente en esa región las bases de un nuevo orden legal y político para substituir el antiguo mandato de la Liga cuando la Gran Bretaña se retiró de Palestina; una vez que estallaron las hostilidades entre Arabes y Judíos, el Consejo de Seguridad asumió la responsabilidad de restaurar la paz.

¹⁵ *War or Peace*, pág. 64.

Cuando los Estados Unidos plantearon originalmente ante la Asamblea (1947) la cuestión de Corea conforme al artículo 14 de la Carta, también se trataba de liquidar una situación que dejó pendiente la guerra y de crear las bases para unificar y organizar políticamente ese país en forma permanente. Posteriormente, cuando ocurrió la invasión armada de Corea del Sur, el Consejo de Seguridad recomendó las medidas iniciales para restaurar la paz, aunque después la Asamblea General asumió en esta materia funciones que normalmente están reservadas al Consejo de Seguridad, con las implicaciones y resultados que se estudiarán más adelante.

Los casos de Túnez y de Marruecos son significativos en relación con la función de la Asamblea que se examina. Aunque los Estados Arabes y Asiáticos no plantearon el caso ante la Asamblea precisamente en estos términos, más que la función pacificadora de la Asamblea en relación con controversias propiamente tales, lo que se buscaba en el fondo era instaurar un nuevo orden político y jurídico (la independencia completa o un grado mayor de autonomía interna) para sustituir el régimen de protectorado establecido en favor de Francia por los antiguos Tratados de Fez y del Bardo, que ya no respondían a las nuevas realidades.

La creación de un nuevo orden y el examen de los grandes principios de la cooperación política son tareas que siempre deben corresponder a la Asamblea; éste foro es el más adecuado, por su naturaleza, para una amplia discusión de principios fundamentales.

d) *El arreglo pacífico de controversias*

El terreno en que se confunden con mayor facilidad las funciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General es el de la solución pacífica de controversias. Los artículos 10 y 11, párrafo 2, y 14 de la Carta, que fijan la competencia a este respecto de la Asamblea, no establecen una "materia" privativa distinta de aquella que establece la propia Carta como competencia del Consejo de Seguridad. El artículo 35 permite, inclusive, que cualquier Miembro

plantee toda controversia o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, ya sea ante el Consejo de Seguridad o la Asamblea General, a elección del Miembro.

Parece ser que los autores de la Carta sí preveían distintas funciones para la Asamblea y el Consejo en lo que se refiere a la solución pacífica de controversias. De acuerdo con las explicaciones del doctor Pasvolsky —uno de los principales expertos de la Delegación norteamericana en San Francisco— ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado Americano,¹⁶ la Asamblea podría hacer recomendaciones, de conformidad con el artículo 14, sobre toda situación que pudiera perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, pero si resultaba que tal situación podía amenazar la paz y la seguridad internacionales, entonces la Asamblea, en vez de actuar ella misma, debía referir la cuestión al Consejo de Seguridad. Es decir, en principio *únicamente* el Consejo debía resolver aquellas situaciones *graves* que constituyeran un *peligro serio* para la paz.

Este criterio no se ha seguido en la práctica. Por el contrario, la Asamblea General tiende cada vez más a ampliar su radio de acción para tratar las controversias graves. Las razones son varias: primero, los términos de la Carta no son suficientemente claros a ese respecto; segundo, la “graveidad” de un asunto, como criterio, resulta sumamente elástico y se presta fácilmente a las interpretaciones extensivas de los textos; tercero, por lo menos en los primeros años de la existencia de las Naciones Unidas, la Unión Soviética abusó reiteradamente del veto en esta materia, impidiendo en ocasiones que actuara eficazmente la Organización; cuarto, fundamentalmente, como en general la solución de este tipo de controversias con dificultad se puede imponer coercitivamente (el propio Consejo de Seguridad actúa en estos casos, de acuerdo con el Capítulo VI de la Carta, *sólo* mediante *recomendaciones*), los Estados prefieren acudir a la Asamblea porque este foro se presta mejor para movilizar en su favor la opinión pública mundial. Como es natural, conforme se ha

¹⁶ “Hearings”, pág. 250.

agudizado la "guerra fría", esta última razón ha adquirido mayor importancia.

Mientras las situaciones o controversias que se contemplan no hayan degenerado en un *quebrantamiento* de la paz (materia de la exclusiva jurisdicción del Consejo de Seguridad conforme al Capítulo VII de la Carta), las nuevas funciones ampliadas de la Asamblea General no alteran esencialmente la estructura de la Carta. Sin embargo, este nuevo desarrollo no deja de ser lamentable. La Asamblea puede ser eficaz cuando las controversias no son suficientemente peligrosas; en otros términos, cuando se pueden resolver mediante la presión moral de una recomendación apoyada por gran número de votos. Pero cuando una controversia o situación afecta de manera apreciable los intereses de las Grandes Potencias para que su arreglo real requiera el acuerdo entre ellas, entonces, de acuerdo con lo dicho anteriormente, el órgano más idóneo por su composición y por su procedimiento para estimular y finalmente forzar ese acuerdo es el Consejo de Seguridad. La Asamblea, en cambio, debido tanto a su incapacidad constitucional para adoptar decisiones obligatorias como a su composición, que imprime un peculiar carácter a la actuación de los Estados en su seno, cae con frecuencia en la engañosa facilidad de adoptar resoluciones que de antemano se saben poco viables y que representan más una sanción moral contra una minoría que una fórmula eficaz de arreglo. Hasta ahora, la labor de la Asamblea General no ha sido eficaz en la búsqueda de fórmulas de arreglo para resolver permanentemente los problemas de este tipo que se le han planteado.

En este campo (solución pacífica de controversia) parece clara la necesidad de revisar la distribución de competencias entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. La actual ambigüedad de la Carta, que permite plantear este tipo de casos indistintamente en uno o en otro Órgano, no ha dado los mejores resultados en la práctica. La experiencia de estos años enseña que el Consejo de Seguridad se ha visto paralizado en ocasiones por la regla de la unanimidad cuando no estaban en juego los intereses fundamentales de una Gran Potencia y que la Asamblea General, por su naturaleza,

se inclina fácilmente a desatender los intereses y la fuerza real de las minorías y a adoptar resoluciones *mort-nées* que no llevan a un arreglo sano, sino, a veces, a agravar aún más la tensión y a dificultar el arreglo del caso. Las controversias específicas, de cierta gravedad, no han sido resueltas adecuadamente por la Asamblea; para su solución se requiere un cuerpo pequeño y compacto, como el Consejo de Seguridad, que presente condiciones favorables para la negociación y el acuerdo entre los Grandes.

El problema fundamental consiste en que el Consejo de Seguridad disponga de mayores facilidades para actuar en el arreglo pacífico de controversias, es decir, en la supresión del veto en esta materia. La imposibilidad de que el Consejo actuara en estos casos, según ocurrió en la fase inicial de la cuestión griega, ha originado, como subproducto, una grave consecuencia: la habilitación de la Asamblea para actuar en una materia que, por su carácter y composición mismos, resulta poco apta para resolver, con la circunstancia de que una vez iniciada la tendencia, la Asamblea ha ampliado *de facto* su competencia hasta abarcar un campo (el Capítulo VII de la Carta: *Acción* en casos de amenazas graves o violaciones de la paz) que no sólo le estaba expresamente vedado, sino que significa una total alteración del equilibrio de la Carta. Desde todos puntos de vista parece conveniente que la función de solucionar pacíficamente controversias específicas *graves* quede clara y exclusivamente atribuida al Consejo de Seguridad; pero para ello, sería necesario eliminar el veto de este campo. No es improbable, inclusive, que la Unión Soviética accediera a ello, si se toma en cuenta que en las ocasiones en que ha emitido un veto en esta materia, no ha podido impedir que el asunto pasara a la Asamblea, donde se han adoptado resoluciones contrarias a su punto de vista. Como es de preverse que esta tendencia continuará en tanto que el Consejo no disponga de mayor libertad de acción, quizá un interés bien entendido la llevaría a aceptar la eliminación del veto para que estos asuntos vuelvan al Consejo, Órgano adecuado para resolverlos. Hasta ahora, por otra parte, y en ninguno de los casos en que las Naciones Unidas han intervenido en el arreglo pacífico de

controversias —a diferencia de casos de quebrantamiento de la paz—, se han afectado los intereses de una Gran Potencia en grado suficiente para oponerse por la fuerza. El argumento de las Grandes Potencias en San Francisco para mantener el veto en la solución pacífica de controversias, en el sentido de que las decisiones iniciales del Consejo “podrían desencadenar una serie de hechos que eventualmente obligarían al Consejo. . . a tomar medidas coercitivas”¹⁷ (lo cual sí debe ser materia de veto), no parece más convincente que entonces después de la experiencia de estos años. Las consideraciones expuestas anteriormente sobre los supuestos de la seguridad colectiva no se presentan con la suficiente fuerza en el campo del arreglo pacífico de controversias para merecer la presencia del veto, es decir, del instrumento legal necesario para inhibir a la Organización cuando la acción que pueda tomar sea susceptible de desencadenar una guerra mundial.

Al mismo tiempo que se eliminara el veto en lo que se refiere al arreglo pacífico de controversias específicas graves, sería indispensable aclarar que la Asamblea carece de competencia concurrente en esta materia. El arreglo de toda controversia grave debe ser privativa del Consejo de Seguridad. Sería, pues, indispensable modificar los términos de los artículos 10, 11, 14 y 39 y varias de las disposiciones del Capítulo VI para alejar toda duda sobre el hecho de que, cuando una controversia o situación constituye una amenaza directa e inmediata para la paz, la Asamblea carece de facultades para hacer recomendaciones. En esta forma se volvería a lo que fue la intención original de los autores de la Carta y que se frustró por la ambigua terminología empleada y por el abuso del veto. En otros términos, se lograría así que el artículo 39 de la Carta (que pertenece ya al Capítulo VII, el cual se refiere a la “acción” que puede tomar exclusivamente el Consejo de Seguridad) abarcara en la práctica todo el campo de acción que le es propio: No sólo la determinación por el Consejo de quebrantamientos de la

¹⁷ “Declaración relativa al Procedimiento de Votación del Consejo de Seguridad” (formulada por las Cuatro Potencias Invitantes a la Conferencia de San Francisco), párrafo 4, UNCIO, vol. XI, pág. 712.

paz o actos de agresión, sino también, “*de toda amenaza de la paz*”. Por “amenaza”, en el sentido del artículo 39, se entendería —y así había que expresarlo claramente— *un peligro real e inminente*, a diferencia de otras situaciones o controversias menos graves —propias del Capítulo VI— respecto de las cuales sí debería subsistir la competencia concurrente de la Asamblea y del Consejo.

4. EL CAPÍTULO VII DE LA CARTA. EL VETO

a) *Generalidades*

La acción coercitiva de la Organización para mantener o restaurar la paz está en el centro de la seguridad colectiva. Aquí son válidas, en toda su plenitud, las razones por las que es indispensable la unanimidad entre las Grandes Potencias si la acción que se tome en defensa de la paz no ha de desencadenar, a su vez, una nueva conflagración. La Carta estableció claramente, sin que en San Francisco hubiera habido ninguna oposición seria a este respecto, que la “acción” de la Organización en caso de amenazas (graves) a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión quedaba reservada al Consejo de Seguridad, donde operaría la regla de la unanimidad. El artículo 39 se refiere al Consejo de Seguridad como al *único* Órgano autorizado —habría que recordar el aforismo *Expressio unius, exclusio alterius*— para “determinar” esos casos y para actuar en consecuencia. El artículo 11, párrafo 22, que otorga a la Asamblea un amplio campo de discusión sobre “toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, la obliga, sin embargo, a referir al Consejo toda cuestión que requiera “acción”. El artículo 24 confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad “primordial” de mantener la paz y la seguridad. El régimen de la Carta es, pues, perfectamente claro a este respecto.

Las razones expuestas anteriormente, por las que el sistema de la Carta no podía haber sido otro en San Francisco, son igualmente válidas hoy en día. La experiencia de los últimos años no ofrece nuevas razones convincentes para

creer que se podría organizar ahora un sistema *universal* de seguridad colectiva, al margen del acuerdo entre las Grandes Potencias. Esa posibilidad se debe al equilibrio de fuerzas entre las dos grandes coaliciones que detentan casi la totalidad del poderío mundial y, si ha habido algún cambio en los últimos años, ha consistido en acentuar la división del mundo y en equiparar, aún más, las fuerzas en presencia. Mientras no cambie la constelación mundial de fuerzas políticas y militares, no podrá eludirse, como postulado de la seguridad colectiva, la necesidad de estimular el acuerdo entre los Grandes.

b) *El veto en la práctica del Consejo de Seguridad*

Sin embargo, las críticas más frecuentes y vigorosas que se han enderezado contra la eficacia de la Organización radican precisamente en la dificultad de alcanzar la unanimidad entre las Grandes Potencias justamente en aquellos casos graves en que debe tomarse una acción efectiva en defensa de la paz. A este respecto, se dice que la Unión Soviética ha empleado sesenta veces el veto, implicándose que, como el veto paraliza la acción de la Organización, ésta se ha visto en la imposibilidad de actuar en sesenta ocasiones. Esta concepción, favorecida y amplificadas por una propaganda tendenciosa impuesta por las necesidades de la guerra fría, ha ganado gran aceptación en la opinión pública. Sin embargo, como ocurre casi siempre cuando las cuestiones complejas se simplifican en exceso y se pretenden sintetizar en números, es fácil apartarse de la realidad.

El primer término, como lo reconoce Leland Goodrich,¹⁸ uno de los autores americanos de mayor prestigio que se han ocupado de estas cuestiones, es preciso convenir que a veces los propios norteamericanos, considerando sin duda una victoria de propaganda al aumentar la cuenta de vetos de la Unión Soviética, la han forzado deliberadamente a emitirlos. En segundo lugar, veintidós de los vetos soviéticos se han referido a la admisión de nuevos miembros, que no se relaciona con el mantenimiento de la paz.

¹⁸ *Op. cit.*, pág. 273.

En realidad, tanto el bloque occidental como el soviético han procedido por igual contra el espíritu de la Carta al rechazar candidatos que satisfacían plenamente los requisitos de ingreso sólo por pertenecer al bloque contrario. La única forma de solucionar el problema consiste en el acuerdo para el ingreso simultáneo de todos los candidatos, lo cual habría evitado todo veto en esta cuestión. Esta solución, propuesta inicialmente por los Estados Unidos es ahora rechazada por ellos y favorecida por la Unión Soviética.¹⁹ Consecuentemente, la responsabilidad de los vetos sobre admisión de nuevos miembros no puede ser atribuida en forma exclusiva al país que los emitió, máxime si se piensa que el número de candidatos vetados es de nueve, pero, por una lamentable maniobra de guerra fría, deliberadamente sus candidaturas se han sometido más de una vez al voto, a sabiendas de que sería contrario, en lugar de negociar seriamente para llegar a un acuerdo. En todo caso, este problema podría resolverse en el futuro modificando la Carta para admitir francamente la universalidad de la Organización.

Otros vetos no tenían por objeto impedir la acción de la Organización, sino lo contrario. La Unión Soviética estaba de acuerdo fundamentalmente con las proposiciones en estudio (por ejemplo, en el caso de España y en el caso de las tropas francesas y británicas en Líbano y Siria) y no pretendía impedir que se adoptara la substancia de la proposición, pero consideraba que tales proposiciones eran demasiado débiles y las votó en contra por este motivo, esperando despejar así el camino para una acción más enérgica de la Organización. En estos casos, el veto tenía el propósito de vigorizar y no de paralizar la acción de las Naciones Unidas, es decir, el objeto contrario al que la opinión pública generalmente le atribuye.²⁰

Varios otros vetos tampoco podrían figurar por sí mismos en una lista numérica como casos que hubieran impedido directamente la acción de la Organización, ya que se referían a la decisión preliminar respecto de si un asunto debía ser

¹⁹ Capítulo intitulado "El Principio de la Universalidad y la Admisión de Nuevos Miembros".

²⁰ J. MacLaurin, *The United Nations and Power Politics*, pág. 199.

considerado como de substancia o de procedimiento (doble veto).²¹

El veto emitido en relación con el bloqueo de Berlín tuvo por efecto forzar a las dos partes más interesadas a encontrar finalmente una solución aceptable para ambas; aquí, el veto alcanzó su objetivo específico: no impidió la solución, sino que, por el contrario, forzó la negociación y en definitiva facilitó el camino para la adopción de la única solución viable, esto es, la derivada del acuerdo entre las Grandes Potencias.

Otras cuestiones interesantes que revelan cuál es el verdadero significado del veto fueron el caso de Albania y el del nombramiento de un nuevo Secretario General. En el primero, la Unión Soviética vetó una resolución inglesa que atribuía la responsabilidad a Albania y condenándola (cuestión de las minas sembradas en el estrecho de Corfú) en un asunto que presentaba importantes facetas jurídicas. El empleo del veto también cumplió aquí su objetivo específico: el acuerdo, aun parcial, para solucionar el asunto. El rechazo de la resolución inglesa por el veto soviético abrió el camino para que a continuación se aprobara unánimemente otra fórmula: el envío del asunto a la Corte Internacional de Justicia a fin de que lo resolviera en vista de sus implicaciones jurídicas, lo cual constituía sin duda una solución más práctica que la vetada.

El segundo caso es aún más revelador. Es obvio que el Secretario General debe tener la confianza de todas las Grandes Potencias para que su gestión contribuya a la colaboración internacional. Por esta razón, la Carta expresamente exige para su elección el voto unánime de los cinco Grandes. A raíz de la guerra de Corea, la Unión Soviética vetó la reelección del anterior Secretario General, señor Trygvie Lie, y propuso muchos otros candidatos que normalmente habrían sido aceptables para los países occidentales, pero que en esa oportunidad, debido a la significación política que habría tenido la elección de una persona distinta del señor Lie, fueron objetados en el Consejo por los Estados Unidos y los

²¹ Lista de casos de doble veto en P. F. Brugiere, *Droit de Veto*, París, 1952, págs. 154 y siguientes.

demás países occidentales sin que se llegara a votar propiamente sus candidaturas. Pese a que la resolución según la cual el Consejo reelegía al señor Lie no fue aprobada a causa del veto soviético, y pese a la clara intención de la Carta, la mayoría en la Asamblea prorrogó por varios años más, el mandato del señor Lie, como si esto no equivaliera a una reelección, para la cual se requiere la unanimidad de las Grandes Potencias. La imposición sobre la minoría en asuntos como éste no es eficaz a la larga, a pesar de la acumulación de votos. El señor Lie tuvo que darse cuenta, finalmente —con un retraso de dos años por cierto—, que su persona era un obstáculo para aliviar la tensión internacional en vista de que una Gran Potencia no le dispensaba su confianza y desconocía la legalidad de su mandato, y así lo reconoció expresamente cuando renunció al puesto de Secretario General antes de expirar el término. Entonces los cinco Miembros permanentes del Consejo se vieron obligados a negociar sinceramente y encontraron con facilidad un candidato aceptable para todos. Si se hubiera respetado la “realidad” que reflejaba en este caso el veto, se habría anticipado en dos años la solución de un problema que trastornó la buena marcha de la Organización. Aquí alcanzó también, el veto su verdadera finalidad: negociación, acuerdo y solución.

Otros vetos de la Unión Soviética fueron emitidos en relación con la aprobación de los Informes de la Comisión de la Energía Atómica y de la Comisión de Armamentos Convencionales, así como con el examen de varias proposiciones relativas a los planes para la regulación de armamentos. Estas cuestiones, por un lado, no afectan *directamente* la paz; por otro, como la vigencia de tales planes depende necesariamente de su aceptación voluntaria ulterior por las potencias de mayor capacidad militar, los vetos, como tales no alteraron la situación de fondo existente, y tendrán por efecto que continúen las negociaciones hasta encontrar fórmulas aceptables para todos.

Independientemente de la significativa cuestión de Corea, a la cual se hará referencia por separado más adelante, de todo el impresionante número de vetos emitidos sólo en el caso de Grecia y quizá en el reciente caso de Tailandia (solicitud para enviar la Comisión de Observación de la Paz

a ese país con motivo del peligro de que la guerra se extendiera en Indochina) la acción pacificadora de la Organización se ha visto en realidad paralizada o por lo menos retrasada como consecuencia del veto. En la cuestión griega algunos de los vetos fueron emitidos en relación con el arreglo pacífico de controversias —función respecto de la cual, como se indicó ya, sería conveniente la supresión del veto— y algunos otros respecto de situaciones propias del Capítulo VII. La Asamblea que finalmente examinó el asunto tampoco pudo obrar con mucha mayor eficacia. Es probable que el arreglo definitivo de la cuestión griega se haya debido más a la ayuda militar norteamericana al Gobierno griego, y en parte también al rompimiento de Yugoslavia con el bloque soviético, que a las recomendaciones no obligatorias de la Asamblea. Este hecho puede asimismo servir como guía en la solución del problema del veto. La cuestión no consiste sólo en la improbabilidad de que un órgano sujeto a veto resuelva los problemas, sino también en la posibilidad real de que el otro órgano, la Asamblea, pueda efectivamente solucionarlos.

Por último, otro veto emitido recientemente resulta muy significativo para comprender las varias funciones de esta institución y reviste importancia especial para los países latinoamericanos. Guatemala planteó ante el Consejo de Seguridad la invasión de su territorio por bandas armadas, organizadas y pertrechadas en los países vecinos. Los dos miembros latinoamericanos del Consejo (Brasil y Colombia), presentaron un proyecto de resolución por el que se enviaba todo el asunto a la Organización de Estados Americanos. Francia introdujo una enmienda aditiva, aceptada por los autores de la resolución, que recomendaba la cesación del fuego. La Unión Soviética vetó la resolución íntegra. A continuación Francia volvió a presentar su enmienda como proposición autónoma y fue aprobada por unanimidad. Podría fácilmente haber ocurrido —en realidad, así estaba previsto y la enmienda francesa fue una sorpresa— que Francia no hubiera presentado enmienda alguna; en ese caso la resolución habría consistido meramente en reenviar el asunto a la Organización de Estados Americanos sin que el Consejo de Seguridad adoptara acción directa alguna para detener

las hostilidades. En esa hipótesis, el veto soviético habría tenido el efecto de abrir el camino para que el Consejo pudiera actuar adoptando una resolución —como la que adoptó— para que cesara el fuego. En otros términos, el efecto del veto no consistía en paralizar la Organización, en impedirle que actuara para restablecer la paz, sino en lo contrario. La proposición en estudio pretendía que el Consejo se inhibiera y el veto obligaba al Consejo a asumir ulteriormente su responsabilidad ineludible de actuar para restablecer la paz.²²

Si se resume lo anterior, tendremos: primero: la composición del Consejo no refleja las fuerzas reales ahí represen-

²² El precedente establecido por el Consejo de Seguridad en el caso de Guatemala (no por virtud de la resolución conjunta de Colombia y Brasil reenviando el asunto al organismo regional, ya que esta resolución fue vetada, sino por virtud de la decisión del Consejo adoptada en una sesión posterior en el sentido de no inscribir el asunto en su orden del día) tiene implicaciones graves para los países del Continente Americano. El precedente significa que cuando ocurra alguna situación grave en América, así sea, como en el caso de Guatemala, un quebrantamiento de la paz, el Consejo deberá inhibirse de conocer el asunto y enviarlo al organismo regional, aun cuando el propio quejoso no desee la intervención de este último organismo. En otros términos, la existencia de un acuerdo regional como el Tratado de Río volvería incompetente, o en todo caso inhabilitaría en la práctica, a las Naciones Unidas para tratar cualquier asunto, así sea restaurar la paz, si el caso ocurre entre miembros de ese organismo regional. Puede fácilmente ocurrir, por la peculiar constelación de fuerzas políticas en el Continente Americano, que, en una situación entre dos Estados americanos, una parte cuente con menores garantías que la otra de obtener justicia en el seno del organismo regional y no desee su intervención. Estando bloqueado el camino del Organismo Mundial, donde la mayoría de los miembros no tendría interés directo y probablemente obraría con mayor imparcialidad, el Estado en cuestión se encontraría en una situación verdaderamente difícil. Los Estados latinoamericanos deberían meditar seriamente sobre las implicaciones que se derivan del precedente establecido: la pertenencia al organismo regional significaría en realidad la pérdida de los derechos y privilegios de Miembros de las Naciones Unidas en todo lo que se refiere a situaciones políticas que ocurran entre las partes del Tratado de Río de Janeiro. Las delegaciones de la Argentina, Ecuador y Uruguay ante la IX Sesión de la Asamblea General criticaron en términos muy severos la negativa del Consejo de Seguridad de intervenir en el caso de Guatemala (documentos A/PV.488, 485 y 481, respectivamente). El representante de la Argentina sostuvo con toda razón que el reconocimiento de una competencia excluyente en favor del organismo regional (frente al mundial) crearía "la posición absurda de que un Estado, que además de ser Miembro de la Organización de las Naciones Unidas integra un acuerdo regional, tendría una menor capacidad que aquellos Estados que por razones de cualquier índole no pertenecen a organismos regionales". El propio Secretario General de las Naciones Unidas, en su Informe de 1954 a la Asamblea (A/2663) dijo lo siguiente: "toda política que reconozca enteramente el papel que desempeñan los organismos regionales, puede y debe proteger el derecho que la Carta confiere a los Estados Miembros a ser oídos por la Organización".

tadas, lo cual explica en parte los vetos de la Unión Soviética; el veto es un instrumento "compensatorio" en favor de una minoría numérica que posee un poder real mayor que los votos de que dispone; segundo: los vetos han sido en buena parte resultado de la posición intransigente en que se han colocado los dos bandos en la guerra fría en el deseo de obtener victorias de propaganda que en el fondo resultan ilusorias y que ciertamente no contribuyen a aliviar la tensión internacional, y, sobre todo, a la escasa voluntad de utilizar seriamente el Consejo de Seguridad como instrumento para *negociar*, es decir, para encontrar fórmulas *mutuamente* aceptables.

Pero aun independientemente de las consideraciones anteriores, lo cierto es que la larga lista de vetos no traduce fielmente la situación: la regla de la unanimidad sólo ha obstaculizado en muy contados casos la acción de las Naciones Unidas para la preservación de la paz. Algunos no se justifican atendiendo a razones de fondo: son los que se refieren a la solución pacífica de controversias; en esos casos, sería preferible suprimir el veto. Cuando ha habido quebrantamientos de la paz, el veto, más que una causa de impotencia de la Organización, ha sido el síntoma de una situación subyacente que parece prácticamente insuperable dentro de la realidad política contemporánea. La verdadera solución de fondo no tiene cabida en una Carta constitutiva actual de un organismo internacional. No existen procedimientos técnico-jurídicos que puedan salvar ese obstáculo fundamental.

c) *Significado de la Conferencia de Ginebra sobre Indochina*

Desde fines de 1950 el Consejo de Seguridad ha estado prácticamente en receso. Los asuntos más graves para la seguridad mundial (como las guerras de Corea y de Indochina) han sido tratados ya sea por la Asamblea o por las partes directamente interesadas, pero sin intervención del órgano creado específicamente para resolverlos. Ya es factible, en consecuencia, formarse un juicio sobre la utilidad del Consejo de Seguridad y sobre la manera como puede operar la seguridad colectiva al margen de la concepción inicial de la Carta.

Lo que está ocurriendo (junio de 1954) en relación con la guerra de Indochina podría sugerir interesantes conclusiones a este respecto. Hasta ahora este problema no se ha planteado ante la Organización. Pero, cuando se vio la necesidad de iniciar negociaciones para poner término a las hostilidades, se convocó a una conferencia en la que estarían representados precisamente los cinco Miembros permanentes del Consejo de Seguridad, además de las partes en el conflicto, y en la cual el arreglo permanente y sólido del problema depende de que lleguen a un acuerdo, mediante negociaciones, prácticamente todas las Grandes Potencias. Es decir, se trata de una Conferencia en que opera la regla de la unanimidad. Podría decirse, sin alejarse demasiado de la verdad, que el Consejo de Seguridad está reunido en Ginebra para resolver la guerra de Indochina.²⁸ Desgraciadamente, no está reunido bajo los auspicios de la Organización y no están presentes los miembros no permanentes que podrían ayudar a reconciliar los puntos de vista opuestos. Pero, en todo caso, esta situación prueba que, cuando existe un quebrantamiento grave de la paz, la única manera de ponerle término consiste en la celebración de negociaciones entre las Grandes Potencias, y que estas negociaciones tienen que basarse necesariamente, aunque se realicen fuera del marco y de los procedimientos formales del Consejo de Seguridad, en el principio de la unanimidad. Cuando se ha eludido la intervención del Consejo, el substituto que se ha encontrado para resolver eficazmente los conflictos no es sino una réplica del propio Consejo de Seguridad, que también opera sobre la base del veto, pero al margen de la Organización, y que excluye la participación de las pequeñas potencias.

5. LA RESOLUCIÓN UNIÓN PRO-PAZ. EL CASO DE COREA

a) *Generalidades*

Esta resolución, adoptada en 1950 a raíz de la guerra de Corea, representa el esfuerzo más serio que se ha intentado

²⁸ Si se quisiera llevar más adelante la comparación, el hecho de que los Estados Unidos no hayan firmado el "acta" de la Conferencia, pero manifiesten a

para eludir el principio de la unanimidad de los cinco Miembros permanentes del Consejo de Seguridad en la solución de situaciones que significan una amenaza grave a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión.

Las dos partes más importantes de la citada resolución son las siguientes:

La asamblea General

.....
Resuelve que si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. . .

Recomienda a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que cada uno de ellos mantenga, dentro de sus fuerzas armadas nacionales, elementos entrenados, organizados y equipados de tal manera que sea posible destacarlos prontamente, de conformidad con los procedimientos constitucionales de los Estados respectivos, para prestar servicio como unidad o unidades de las Naciones Unidas, a recomendación del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, sin perjuicio del empleo de dichos elementos para el ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, que reconoce el artículo 51 de la Carta.

La resolución Unión Pro-Paz ha sido criticada tanto desde el punto de vista jurídico como del político. Se ha dicho en primer lugar que la posibilidad de recomendar a los Miembros el empleo de la fuerza en caso de quebrantamientos de la paz o actos de agresión requiere de manera previa y necesaria la competencia, esto es, la capacidad jurídica para "determinar" si ha ocurrido alguno de esos casos. Ahora bien, el artículo 39 de la Carta expresamente confiere esa facultad al Consejo de Seguridad, y en ninguna otra disposición

la vez estar dispuestos a no oponerse a los arreglos adoptados, equivale a un voto de "abstención" que en el seno del Consejo de Seguridad, de acuerdo con los precedentes consagrados, no habría impedido la aprobación de una resolución igual a los acuerdos de Ginebra.

se otorga semejante poder a la Asamblea. En segundo lugar, como se ha señalado anteriormente, el artículo 11, párrafo 2, de la Carta, obliga a la Asamblea General a referir toda cuestión "con respecto a la cual se requiera acción" al Consejo de Seguridad antes o después de discutirla; es decir que la Asamblea no puede actuar. Ahora bien, si existe una cuestión "con respecto a la cual se requiere acción", ésta es precisamente, casi por antonomasia, una cuestión cuyo arreglo requiere el uso de la fuerza armada. Según Kelsen, "acción en el sentido de la Carta significa 'acción coercitiva' ('enforcement action'), esto es, cualquier uso de la fuerza, especialmente el uso de la fuerza armada. Si la Asamblea General es de opinión que en un asunto que está considerando es necesario el empleo de la fuerza armada, deberá referir este asunto al Consejo de Seguridad sin hacer recomendaciones sobre tal asunto. Ésta fue probablemente la intención de los autores de la Carta."²⁴

Desde un punto de vista político, la nueva facultad de la Asamblea de recomendar el uso de la fuerza armada presenta el inconveniente fundamental que ya se ha expuesto con toda amplitud: en esta materia, la supresión formal del principio de la unanimidad entre las Grandes Potencias no basta para eliminar la realidad que le sirve de soporte. Es indispensable que ese acuerdo exista para que el ejercicio de la seguridad colectiva no cree, a su vez, mayores peligros para la paz universal que aquellos mismos que se pretenden evitar. Además, la intervención armada de las Naciones Unidas —es decir, su "beligerancia" oficial— llevada a cabo sin el acuerdo entre los Cinco Miembros permanentes, dificulta extraordinariamente la función mediadora y pacificadora de la Organización, comprometiendo quizá la mejor posibilidad de restaurar la paz.

La acción de las Naciones Unidas en Corea, que se presenta generalmente como un triunfo de la "nueva" seguridad colectiva instaurada por la resolución Unión Pro-Paz, puede servir para ilustrar los inconvenientes mencionados.

Las resoluciones iniciales del Consejo de Seguridad que

²⁴ H. Kelsen: "Is the Acheson Plan Constitutional?" (*The Western Political Quarterly*, vol. III, Núm. 4, dic., 1950).

autorizaban la acción colectiva para hacer frente a la invasión de Corea del Sur fueron tomadas en ausencia del delegado soviético, quien seguramente las habría vetado si hubiera estado presente. Poco tiempo después el Delegado de los Estados Unidos (señor Foster Dulles), al presentar la resolución Unión Pro-Paz en la V Reunión de la Asamblea, justificó la necesidad de las nuevas medidas propuestas sosteniendo que sólo la ausencia del representante soviético, unida a otras circunstancias fortuitas, permitieron al Consejo de Seguridad actuar en el caso de Corea; que, como no era probable que esas circunstancias se volvieran a presentar, resultaba indispensable adoptar para el futuro otras providencias legales (la recomendación libre de veto de la Asamblea General) para el caso de que el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, se viera imposibilitado para tomar medidas encaminadas a rechazar la agresión.²⁵

Esta justificación de la resolución Unión Pro-Paz pasa por alto un hecho de la mayor importancia: Dentro del sistema de la Carta, siempre es legalmente posible, aun sin autorización previa del Consejo de Seguridad, acudir colectivamente en auxilio de la víctima para rechazar la agresión. El artículo 51 de la Carta permite la legítima defensa "colectiva", aun sin autorización previa del Consejo de Seguridad. Es decir, que los Estados Unidos y sus aliados habrían podido, en idéntica forma, ayudar a Corea del Sur a rechazar la agresión con fundamento en el artículo 51 de la Carta.²⁶ Independientemente de la cuestión muy discutible de si el Consejo de Seguridad pudo legalmente haber adoptado una decisión válida estando ausente uno de sus miembros permanentes (ya

²⁵ Documento A/C.1/SR 354 del 9 de octubre de 1950.

²⁶ Podría decirse que el auxilio de la víctima por sus aliados requiere la existencia *previa* de un "acuerdo" (tratado) para la mutua defensa en caso de ataque a una de las Partes (Tratado de Río o Pacto del Atlántico), que, en la especie, no existía entre los Estados Unidos y la República de Corea. Efectivamente, casi siempre se acude en auxilio del Estado agredido de acuerdo con un tratado previo; pero ni el artículo 51 de la Carta ni ninguna norma de Derecho Internacional subordinan el *derecho* de ayudar a la víctima a ese requisito. El efecto de tales tratados no es crear el derecho de auxilio, sino convertir ese derecho previo en una *obligación*. Así, quienes hubieran querido voluntariamente ayudar a la República de Corea no habrían encontrado obstáculo legal alguno para hacerlo, dentro de los extremos, claro está, del artículo 51 de la Carta.

que el artículo 27 expresamente se refiere al “voto afirmativo de *todos* los miembros permanentes”), lo cierto es que desde un punto de vista más profundo las resoluciones adoptadas inicialmente por el Consejo de Seguridad en el asunto de Corea fueron fundamentalmente válidas, ya que no impusieron a los miembros una obligación mayor, o, para el caso, no les otorgaron un derecho mayor que el “derecho inmanente” de defensa colectiva del cual gozaban aun sin autorización del Consejo de Seguridad. Ciertamente, el artículo 51 limita el derecho de legítima defensa “hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”; esto es, se trata de una autorización provisional para un caso de emergencia. Pero, como se verá más adelante,²⁷ la falta de una resolución positiva del Consejo —por el veto o por no reunirse la mayoría necesaria— en el sentido de confirmar la legitimidad de las medidas inicialmente tomadas en uso de la legítima defensa, no puede tener por efecto legal su necesaria cesación. Así, es falso que el veto pueda impedir el rechazo de una agresión por la víctima y sus aliados. No existe, pues, el presupuesto que se hizo valer para fundar en este aspecto la Resolución Unión-Pro-Paz. Lo que el veto puede impedir es que la defensa se realice oficialmente a nombre de las Naciones Unidas y que los miembros que no deseen participar en la acción colectiva se vean legalmente obligados a ello. Es interesante recordar lo que ocurrió a estos propósitos en la acción en Corea.

b) *Actuación de la Asamblea en el caso de Corea*

Una vez rechazada la agresión contra Corea del Sur hasta su punto de origen (el paralelo 38), se planteaba la posibilidad de que las fuerzas de las Naciones Unidas ocuparan militarmente Corea del Norte. Como el objeto inicial de la resolución del Consejo del día 27 de junio de 1950 era “repeler el ataque armado y restaurar la paz y la seguridad internacional en la región”, era indispensable una nueva decisión del Consejo, lo cual ya no parecía posible en vista del

²⁷ “Legítima Defensa Colectiva y Acuerdos Regionales.”

retorno del representante soviético ante el Consejo. La Asamblea proveyó entonces la autorización necesaria para proseguir las operaciones militares allende el paralelo 38, definiendo implícitamente "esa región" como significando toda la Península de Corea.²⁸

De todas las decisiones tomadas por las dos partes en la guerra de Corea, seguramente la más grave por sus consecuencias (excepción hecha, naturalmente, de la agresión inicial contra Corea del Sur) fue la decisión de invadir la Corea del Norte. A pesar de las claras advertencias del representante hindú, cuyo gobierno estaba en estrecho contacto con Peiping, las fuerzas de las Naciones Unidas, con fundamento en la autorización de la Asamblea, llegaron hasta la frontera manchú desencadenando así la intervención militar china que prolongó la guerra más de dos años. A pesar de los peligros de semejante decisión, la Asamblea no examinó entonces otras alternativas ni intentó esfuerzos serios para negociar. Se llegó al extremo difícil de entender —para quienes pensaban que la Asamblea tenía por función restaurar la paz y no proseguir la guerra— de rechazar un proyecto de resolución hindú (por veinticuatro votos en favor, treinta y dos en contra y tres abstenciones)²⁹ que no tenía más objeto que establecer una subcomisión de la Asamblea para examinar todos los proyectos de resolución presentados sobre el problema de Corea, incluyendo, en especial, los de los grupos occidental y soviético (el cual representaba, obviamente, el punto de vista de la China Comunista y de Corea del Norte), y recomendar a la Asamblea "un proyecto de resolución sobre este asunto en torno al cual pudiera lograrse el más amplio acuerdo posible".³⁰ En otros términos, la Asamblea rechazó hasta el intento de examinar la posibilidad de llegar a una fórmula aceptable para todos que pudiera devolver la paz a Corea. Como foro de negociación, este Órgano difícilmente pudo haber fracasado en forma más lamentable. La Asamblea pudo obrar ciertamente en forma expedita libre del obstáculo del veto, pero a la luz de las decisiones que tomó

²⁸ Resolución 376 (V): "Recomienda: a) que se adopten todas las medidas adecuadas para asegurar condiciones de estabilidad en toda Corea."

²⁹ México votó en favor del citado proyecto de resolución.

³⁰ Documento A/C.1/572.

y de los acontecimientos posteriores, cabe preguntar si esto fue un beneficio para la paz internacional.

Tres meses después (enero de 1951) las negociaciones auspiciadas por la Asamblea cuando la intervención militar china obligó a las fuerzas de las Naciones Unidas a retirarse de Corea del Norte³¹ tropezaron con el obstáculo de que el bando comunista no reconocía la autoridad moral de la Organización como mediadora en vista de que se había convertido en beligerante. La Asamblea, por una decisión mayoritaria que no había aceptado la Gran Potencia que representaba los intereses de China Comunista, era parte de un conflicto militar y pretendía a la vez revestirse de la imparcialidad del mediador. Si la acción colectiva en Corea se hubiera llevado a cabo con fundamento en la legítima defensa colectiva del agredido y no a nombre de las Naciones Unidas, éstas podrían haber auspiciado con mucha mayor eficacia y autoridad moral las negociaciones de paz.

Sin embargo, en enero de 1951 se volvió a presentar otra buena oportunidad de restaurar la paz en Corea cuando el grupo formado por el Presidente de la Asamblea, el representante hindú y el Ministro de Relaciones Exteriores del Canadá elaboraron los famosos cinco principios —el primero de los cuales consistía en un armisticio inmediato—, para resolver todo el problema.³² Los dramáticos acontecimientos

³¹ Los chinos no se contentaron con la desocupación de Corea del Norte, sino que volvieron a cruzar el paralelo 38 rumbo al Sur, dificultando aún más el arreglo, a pesar de las excitativas y advertencias del bloque afroasiático.

³² Los cinco principios eran los siguientes:

1) Debería concluirse inmediatamente una cesación del fuego. Un arreglo de este género debería contener garantías adecuadas para asegurar que no se lo utilizaría como pantalla para la preparación de una nueva ofensiva.

2) En el caso y en la oportunidad en que se produjese una cesación del fuego en Corea, como resultado de un arreglo formal, o como una disminución de las hostilidades en espera de algún arreglo de este orden, debería aprovecharse dicha ocasión para proseguir el examen de las medidas adicionales que habrían de adoptarse para el restablecimiento de la paz.

3) Para permitir la aplicación de la resolución de la Asamblea General relativa a Corea, serían retiradas de Corea todas las fuerzas armadas no coreanas por etapas apropiadas y se concluirían arreglos adecuados, en conformidad con los principios de las Naciones Unidas, para permitir al pueblo coreano expresar libremente su propia voluntad con respecto a su futuro gobierno.

4) Hasta que se adoptaran dichas medidas, se concluirían los arreglos provisionales apropiados para la administración de Corea y el mantenimiento de la paz y la seguridad en dicho país.

5) Tan pronto como se concluyese un acuerdo sobre la cesación del fuego, la Asamblea General establecería un órgano adecuado, con representantes de los

posteriores han hecho olvidar este esfuerzo que, de haberse realizado con sinceridad, habría probablemente restablecido la paz en Corea dos años antes. Desde que fueron presentados, los cinco principios encontraron una seria oposición por parte de quienes mantenían las posiciones más extremas en la Asamblea. Como ocurre con frecuencia, la reacción inicial del grupo soviético reveló una completa falta de visión política. Poco tiempo después, la Unión Soviética tenía que lamentar su oposición a los cinco principios y tratar de enmendar su error inicial. En el extremo opuesto, la oposición a los cinco principios se tradujo en una serie inaudita de maniobras procesales (auspiciadas, en especial, por la China Nacionalista y El Salvador), una de las cuales consistía nada menos que en substituir a la China Comunista por la China Nacionalista en una eventual conferencia de cuatro potencias (los Estados Unidos, la Unión Soviética, la Gran Bretaña y la China Comunista) que tendría por objeto negociar precisamente los problemas relativos a la China Comunista, incluyendo su admisión en las Naciones Unidas. Para colmo, la pugna entre Israel y los países árabes, aunque no tenía en este caso sino un carácter circunstancial, complicó aún más la situación. Sólo gracias a una inesperada y hábil gestión del Delegado Mexicano fue posible salvar y votar como un todo orgánico los cinco principios.³³

La primera reacción de la China Comunista no fue favorable a los cinco principios, pero el representante hindú (Sir Benegal Rau) advirtió que la respuesta de Peiping debía ser considerada como una aceptación parcial y un rechazo parcial, unida a una petición de aclaraciones y a un conjunto de contraproposiciones que debían ser tomadas en cuenta.³⁴ Parecían existir sólidas bases para una auténtica negociación, sobre todo, en vista de las aclaraciones del Gobierno de Pei-

gobiernos del Reino Unido, de los Estados Unidos de América, de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y de la República Popular de China, con miras a la consecución de un arreglo de los problemas del Lejano Oriente, incluso, entre otros, el de Formosa (Taiwán) y el de la representación de la China en las Naciones Unidas conforme a las obligaciones internacionales existentes y a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

³³ Doc. A/C.1/SR. 425.

³⁴ Doc. A/C.1/SR. 428.

ping relacionadas con su anterior respuesta³⁵ (aclaraciones solicitadas a través del Gobierno de la India, según se supo después, por el Canadá y la Gran Bretaña). Inclusive doce países asiáticos llegaron a incorporar lo fundamental de los cinco principios, modificados de acuerdo con algunas contraproposiciones de la China Comunista, en un proyecto de resolución³⁶ y el delegado hindú afirmó que su gobierno había recibido información en el sentido de que "en Pekín, se había considerado que la proposición presentada por los doce países asiáticos ofrecía una base positiva para lograr un arreglo pacífico".³⁷ A pesar de estas explicaciones y de la advertencia adicional del mismo representante hindú en el sentido de que si se condenaba a la China Comunista desaparecería toda posibilidad de arreglo negociado, la Asamblea resolvió desentenderse de la fórmula de paz que se había elaborado (el proyecto de los doce países se rechazó) y del camino de las negociaciones, y, en cambio, declarar agresora a China Comunista y aplicarle sanciones.³⁸

La acción tomada por la Asamblea eliminó prácticamente todo arreglo en esos momentos. El armisticio que finalmente se celebró más de dos años después resultó fundamentalmente igual, en el aspecto militar, al que pudo haberse celebrado a principios de 1951, sólo que la fórmula de entonces preveía además mecanismos y sentaba bases para solucionar permanentemente los problemas políticos del Lejano Oriente en un momento en que era más probable su arreglo. Ahora, la solu-

³⁵ Doc. A/C.1/SR. 429.

³⁶ Doc. A/C.1/642/Rev. 2.

³⁷ Doc. A/C.1/SR. 437.

³⁸ Un hecho posterior que arroja alguna luz sobre las frustradas negociaciones de paz en relación con los cinco principios, es el siguiente:

El Secretario de Estado de los Estados Unidos, señor Acheson, fue citado como testigo ante el Senado Americano con motivo de la investigación sobre la política de la Administración a raíz de la remoción del General MacArthur. El Senador Knowland empezó el interrogatorio del Secretario Acheson citando un despacho del *New York Times* del 12 de enero de 1951 en el sentido de que el Gobierno de los Estados Unidos esperaba que los comunistas chinos rechazarían el plan (los cinco principios de la Asamblea) e implicando que el Gobierno Americano había apoyado dicho plan en vista de esa esperanza. A continuación el Senador Knowland formuló la siguiente pregunta:

"¿Apoyamos dicha resolución teniendo en cuenta que ellos la rechazarían?"

La contestación del Secretario Acheson fue la siguiente:

"Ya he dicho que esperábamos que la rechazarían y, efectivamente, apoyamos la resolución" (*New York Times*, 7 de junio de 1951, pág. 20).

ción permanente del problema político parece mucho más difícil.

c) Conclusiones parciales

Independientemente de la responsabilidad histórica que corresponde a los diversos gobiernos en relación con las frustradas negociaciones de paz, esos hechos sirven como guía para juzgar la eficacia de la Asamblea como Órgano encargado de mantener o restaurar la paz. En primer término, como ya se ha dicho, no podría admitirse que la existencia del veto en el Consejo de Seguridad hace "indispensable" la intervención de la Asamblea para acudir en auxilio de la víctima de una agresión, ya que la legítima defensa colectiva basta para ello. En segundo lugar, la Asamblea es el foro menos indicado para *negociar*, es decir, para *tomar en cuenta el punto de vista de las dos partes y llegar a un acuerdo mutuamente aceptable*. La composición de la Asamblea predispone a las mayorías a alejarse de los esfuerzos conciliatorios y a la adopción de decisiones que no toman suficientemente en cuenta el interés de las minorías, lo cual tendría justificación si la mayoría tuviera la fuerza necesaria para imponerlas coercitivamente, pero no cuando la única solución real y permanente de los problemas exige el mutuo acuerdo. La manera como finalmente se puso término a la guerra de Corea, mediante un armisticio sin vencedores ni vencidos, logrado por transacciones recíprocas y en el cual ninguna de las partes pudo imponer su voluntad sobre la otra, prueba que la actividad de las Naciones Unidas debió haberse encauzado desde un principio por el camino de las negociaciones.³⁹ Las decisiones de la Asamblea en el sentido de autorizar la invasión de Corea del Norte y de declarar agresora a la China Comunista, alejándose de las alentadoras perspectivas que existían para un arreglo negociado, claramente no aceleraron el fin de la guerra sino que probablemente lo retrasaron y contribuyeron al consiguiente aumento en el número de bajas; todo ello para culminar en un armiticio, no mejor desde el

³⁹ Tampoco podría decirse que mientras se celebran las negociaciones, la víctima queda expuesta a ser destruida por el agresor, ya que mientras se realizan éstas, puede seguirse ejerciendo la legítima defensa colectiva.

punto de vista occidental del que pudo haberse logrado en 1951. El foro adecuado para celebrar, o en todo caso para auspiciar, las negociaciones de paz era el Consejo de Seguridad donde el veto constituía la mejor garantía del necesario "realismo". El afán de eludir el veto en el Consejo llevó la solución del problema de poner término a la guerra de Corea a la tienda de Panmunjon donde las decisiones también estuvieron sujetas al veto, aunque sin el auxilio de la función mediadora que pudieron haber intentado los demás Miembros del Consejo.

Podría decirse que para derrotar al agresor es útil contar con el apoyo moral de la comunidad de naciones expresada a través de un voto mayoritario de la Asamblea. Sin discutir la evidente verdad de esta tesis y reconociendo, además, que una importante tarea de las Naciones Unidas consiste también en fijar la responsabilidad jurídica y moral de los conflictos, igualmente es obvio que esta función debe subordinarse al fin esencial de mantener o restaurar la paz, por lo que debe ejercerse con la necesaria prudencia para no exacerbar inútilmente los sentimientos de la minoría, lo cual, como ocurrió en el caso de la China Comunista, se convirtió en un obstáculo adicional para el éxito de las negociaciones. Por lo demás, como señala Lacharrière, los dos campos que se enfrentaron en Corea no dispusieron de mayores recursos reales para la lucha en vista de la decisión adoptada. La opinión mundial "no se dejó guiar en un sentido o en otro por la formalidad de un voto en la Asamblea General: la actitud americana hubiera tenido más o menos los mismos partidarios y los mismos adversarios en el mundo si se hubiera presentado simplemente como el ejercicio de una legítima defensa colectiva".⁴⁰ La intervención de la Asamblea, a cambio de una ventaja ilusoria, pone en peligro la vocación pacifista y universal de la Organización. Existen colectividades distintas para cada tarea. Los acuerdos de legítima defensa colectiva (como el Tratado de Río de Janeiro o el NATO), "responden a la necesidad de formaciones parciales para resistir la agresión; mientras que las Naciones Unidas son titulares de la misión irremplazable de reagrupar pacíficamente los diferentes ele-

⁴⁰ *Op. cit.*, pág. 332.

mentos del mundo.⁴¹ Las nuevas funciones ampliadas de la Asamblea, lejos de constituir una influencia unificadora entre los distintos grupos dentro de las Naciones Unidas y de contribuir a la colaboración universal, tienden a agudizar aún más la división entre los miembros.

6. POSICIÓN DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS POTENCIAS

El punto de vista de México en relación con este problema no se funda en motivos peculiares. Su interés no es distinto del de la mayoría de los pequeños y medianos países. Consiste fundamentalmente, aun cuando a veces no coincida con la posición oficial que han adoptado numerosos pequeños países, en mantener el equilibrio funcional que establece la Carta entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. La supresión del veto en casos de amenazas graves o de quebrantamientos de la paz o actos de agresión no sería benéfico para las pequeñas y medianas potencias. El veto sirve como un freno para evitar que los pequeños países se vean arrastrados, a menudo contra su voluntad real, a empresas que sirven fundamentalmente los intereses de los Grandes. Paradójicamente el veto es más una defensa de los países pequeños que de los grandes. El hecho de que los pequeños países dispongan de gran número de votos en las Naciones Unidas, con los cuales podrían teóricamente impedir la adopción de decisiones peligrosas que no desean, no significa una defensa "real" para ellos. La estrecha dependencia política de todos los pequeños países respecto de algunos grandes, y el temor de las represalias, han obligado a los primeros, con más frecuencia de lo que generalmente se cree, a sostener posiciones contrarias a sus mejores intereses, o, en todo caso, los han orillado a obrar en forma poco responsable, votando por la aplicación de medidas que no están dispuestos a cumplir o que no son capaces de apoyar eficazmente. Un buen ejemplo de este fenómeno fue la reacción de los países latinoamericanos ante la solicitud de enviar tropas a Corea. A pesar de que éstos parecían ser los más entusiastas partidarios de la acción colectiva en Corea y de su estrecha vinculación política y econó-

⁴¹ Lacharrière, *op. cit.*, pág. 332.

mica con los Estados Unidos, sólo un país (Colombia) entre veinte destacó tropas para Corea. La verdadera razón de esta situación paradójica no fue su total imposibilidad de enviarlas —ya que para el caso hubiera bastado una pequeñísima fuerza simbólica como la de Luxemburgo—, sino probablemente el temor de sus autoridades ante una desfavorable reacción de la opinión pública. En todo caso, la recomendación de dar apoyo militar a la acción colectiva en Corea fue una medida suficientemente impopular en Latinoamérica para que prácticamente fuera desoída. Ante ese hecho, no se impone lógicamente otra conclusión sino la de que tal recomendación representó un gravoso y difícil compromiso político que en el fondo no deseábamos ni servía nuestros intereses, y de que un veto soviético que hubiera impedido su adopción —aunque dejando en libertad a aquellos que voluntariamente hubieran querido auxiliar a la víctima mediante el ejercicio de la legítima defensa colectiva— no hubiera significado necesariamente un perjuicio para la América Latina.

Aun cuando en principio los pequeños países —entre ellos México— fueron partidarios en San Francisco de que se ampliaran al máximo las funciones de la Asamblea, donde tienen mayoría, la experiencia de estos últimos años debería hacerles ver los peligros de que la Asamblea pueda actuar coercitivamente, estimulada por presiones políticas difíciles de resistir y libre de frenos legales, en casos de amenazas graves a la paz, de quebrantamientos a ésta o de actos de agresión. Las pequeñas y medianas potencias se beneficiarían con la aplicación estricta de las disposiciones fundamentales de la Carta que se refieren a la distribución básica de funciones entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

7. CAMBIOS DESEABLES EN LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD Y DE LA ASAMBLEA GENERAL

a) *Consejo de Seguridad*

El cambio más necesario relativo al Consejo de Seguridad tiene carácter funcional. Consiste en restablecer plenamente

sus primitivas funciones y, en cierto modo, su original jerarquía. Las reformas constitucionales indispensables ya fueron expuestas con toda amplitud: por una parte, la eliminación del veto en la solución pacífica de controversias (Capítulo VI) y, por la otra, las modificaciones necesarias en algunos artículos que fijan la competencia de los órganos de las Naciones Unidas (especialmente los artículos 14, 34, 35 y 39 de la Carta), para dejar claramente establecido, como era la intención original de los autores de la Carta, que todas aquellas situaciones o controversias que constituyan una amenaza real e inminente para la paz, así como todos los casos de quebrantamiento de la paz y actos de agresión, son de la competencia exclusiva del Consejo de Seguridad.

También podría pensarse en revisar la composición del Consejo. El número total de miembros, la proporción de miembros permanentes y no permanentes y los criterios establecidos por el artículo 23 para la elección de estos últimos (contribución al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y demás propósitos de la Organización, así como una equitativa distribución geográfica) son adecuados y no requerirían reforma alguna.⁴² Pero en la práctica se ha creado una manifiesta descompensación en favor de la Alianza Atlántica con perjuicio de todos los demás Miembros. Por ejemplo, durante el año de 1952, de los once Miembros del NATO que lo son también de las Naciones Unidas, seis eran miembros del Consejo de Seguridad sobre los once que componen este cuerpo; es decir, el NATO representaba el 54% del Consejo a pesar de no comprender sino el 18% del total de miembros de las Naciones Unidas (sesenta), en la inteligencia de que la mayoría legal en el Consejo es de siete

* Se suele oír últimamente la sugestión de que se otorgue a la India un puesto permanente en el Consejo de Seguridad. En favor de esta idea, cabría recordar que la India es un país que entiende y cumple cabalmente su función en las Naciones Unidas como potencia mediadora. En vista de la obvia necesidad de vigorizar esta importante función en la época actual, y considerando que ese país nunca ha rehuido el difícil papel de negociador en todas las crisis graves, especialmente en las que han ocurrido en el Asia, es de pensarse que su participación permanente en las labores del Consejo de Seguridad contribuiría a la causa de la paz internacional. Habría que tener en cuenta, además, que la India no sólo tiene la voluntad sino también el poder real para desempeñar un papel importante en los asuntos mundiales, tanto en su capacidad mediadora como en otras tareas. Actualmente es una gran potencia asiática y probablemente se convertirá en una gran potencia mundial.

votos. Esta representación excesiva significa un mayor número de votos para las tesis favorables al bloque occidental, aunque su eficacia práctica sea muy relativa por el empleo del veto; pero, desde otro punto de vista, no es conducente el ejercicio de la función negociadora del Consejo, que en las actuales condiciones, ofrece las mejores posibilidades para mantener la paz. Por otra parte, independientemente de que ha dejado de estar en vigor desde hace algunos años el llamado "pacto de caballeros" de San Francisco, por el que se reconocían dos sitios al grupo soviético en el Consejo, ha habido ciertas dificultades en la práctica para determinar si un país pertenece o no a determinado grupo para los efectos de su elección. Podría considerarse la conveniencia de formular en la Conferencia para la revisión de la Carta una "declaración" conjunta, o algún otro instrumento adecuado, para establecer claramente la composición de los diferentes grupos, así como el número de sitios que deben corresponder a cada uno de ellos.

b) *La Asamblea General*⁴³

a) *La cuestión del voto ponderado.* Se suele discutir con frecuencia otra modificación fundamental en la estructura de la Asamblea, que en caso de admitirse, incidiría necesariamente de manera muy importante en las funciones de este Órgano. El cambio consistiría en atribuir, conforme a un criterio previo, un número desigual de votos a los distintos Estados. Se dice que la Asamblea no puede ser un órgano verdaderamente representativo, al cual pudieran encomendarse funciones resolutivas o ejecutivas importantes, mientras países que cuentan con una población inferior a un millón de habitantes tengan un voto, es decir, una capacidad de decisión igual a la de otros que tienen más de cuatrocientos millones; que es necesario adecuar "el peso" de un país en la Asamblea a su capacidad real para contribuir a la solución de los asuntos mundiales.

Esta tesis parece tener, como es natural, mayor acepta-

⁴³ Las principales modificaciones en la competencia y funciones de la Asamblea General ya fueron ampliamente expuestas en este mismo capítulo.

ción en los países grandes que en los pequeños. En la Gran Bretaña⁴⁴ la han sostenido Sir Hartley Shawcross; y en los Estados Unidos, entre los hombres públicos, el actual Secretario de Estado, señor Foster Dulles.

Este tipo de medidas, por su propia naturaleza, deben ser juzgadas objetivamente en vista de los beneficios o perjuicios que signifiquen para toda la Organización. A la postre, si esta medida tiende a aumentar la eficacia y autoridad de las Naciones Unidas, reportará un beneficio mayor a los pequeños Estados que un poder decisorio inconmensurado a su importancia, a su responsabilidad y a su capacidad actual para utilizarlo con la suficiente independencia; pero, por otra parte, habría que convenir en que es muy difícil demostrar la validez de esta afirmación. Además, existen también excelentes razones para mantener el sistema actual de un voto por Estado, y en todo caso, la oposición de la mayoría de las pequeñas potencias hace sumamente improbable la adopción del principio del voto desigual en la Asamblea. En esas circunstancias, parece preferible no examinar esta cuestión sino como simple posibilidad y no como sugestión concreta.

La principal crítica que puede enderezarse contra este sistema de votación consiste en afirmar que no es democrático, que no debe haber desigualdad entre los Estados, así como no debe haberla entre los distintos ciudadanos dentro de un país. A este propósito habría que observar, en primer término, que el concepto "democracia" tiene un ámbito propio de aplicación que es el interior del Estado y que, si se le emplea fuera de su órbita peculiar, pierde en buena parte su sentido y se convierte casi en una expresión metafórica. En segundo lugar, aun aceptando el criterio "democrático", lo cierto es que, en el interior de ciertos países, las diversas entidades políticas que comprenden el Estado tienen una representación proporcional a su población en algunos órganos

⁴⁴ Al tratar el problema en uno de sus cuatro últimos volúmenes recientemente publicados de su obra monumental, Arnold J. Toynbee se expresa como sigue: (Las Naciones Unidas) "no son susceptibles de convertirse en el embrión de un gobierno mundial" (entre otras razones, porque), "la realidad de la distribución del poder en el Mundo que surgió de la Segunda Guerra no está adecuadamente reflejada en la torpeza ("clumsiness") de una constitución que incorporó el principio poco realista de 'un Estado, un voto.'" (*A Study of History*, Oxford University Press, 1954, tomo IX, págs. 543 y 544.)

representativos del conjunto, esto es, del cuerpo político estatal. No se aprecia claramente la razón por lo que esta misma situación no debiera existir en el campo internacional, donde es aún más acentuada la desigualdad en la población de las entidades representadas (Islandia tiene tres mil veces menos habitantes que China) y donde tal desigualdad se traduce necesariamente en una distinta capacidad para influir en los negocios de la comunidad mundial. Ciertamente, en la actualidad no podría hablarse propiamente de una "comunidad" mundial de pueblos, sino, a lo más, de una sociedad de Estados, ni es consiguientemente posible una representación directa de los pueblos en una organización mundial. El Estado sigue siendo el eje de la organización política de nuestro tiempo y el eslabón indispensable entre el individuo y la Organización Mundial. Pero, por otra parte, tampoco cabría olvidar que cada día se tiende más a considerar al individuo como destinatario directo de muchas normas internacionales. Con razón se suele hacer hincapié en que la propia Carta de las Naciones Unidas se refiere a "Nosotros los Pueblos de las Naciones Unidas", como originadores de la Organización Mundial, a diferencia del Pacto de la Liga que se refería a "Las Altas Partes Contratantes", es decir, a los Gobiernos. Seguramente en nuestra época el elemento "pueblo" podría ya reflejarse directamente, aun en forma parcial, en la estructura de la Organización Mundial.

Si se pretendiera, pues, encontrar un punto intermedio, de equilibrio entre lo que se lleva recorrido en el camino de una verdadera "comunidad" de naciones y lo que falta por recorrer, entre la igualdad soberana de los Estados y la evidente desigualdad en su capacidad para contribuir a la gestión de los asuntos mundiales, quizá podría pensarse en que la representación en los organismos internacionales siguiera correspondiendo *a los Estados como tales*, pero ajustando esa representación al factor variable de la población mediante la concesión de un número desigual de votos. En otros términos, a cada Estado correspondería una sola "representación"; habría un número de representantes igual al número de Estados; los delegados no representarían directamente a cierto número de pobladores, por lo que ningún

Estado tendría un mayor número de “voces” que otros; pero cada Estado tendría una fuerza de voto proporcional a su población.

Las interesantes proposiciones de Clark y Sohn para la revisión de la Carta⁴⁵ parten de una concepción distinta. Según estos autores, cada cinco millones de habitantes estarían representados *directamente* por un representante (la Asamblea comprendería así cerca de cuatrocientos representantes), cada uno de los cuales tendría derecho a un voto, por mandato de sus electores, por lo que podría ser emitido libremente, con independencia de los demás representantes de su mismo país. Es decir, cada delegado representaría directamente núcleos de población en la Asamblea General y no Estados. Independientemente de la contradicción que existe entre esta representación directa de la población mundial en la Asamblea y el seguir considerando “Miembros” de las Naciones Unidas a las entidades políticas estatales que carecen de representación propia,⁴⁶ lo cierto es que este sistema de representación responde a una concepción mucho más avanzada —propiamente significa el gobierno mundial— de lo que permite el grado actual de adelanto político de la humanidad. Por ahora quizá a lo más que se podría aspirar sería a una representación más realista de los Estados, pero no a eliminar propiamente la representación estatal. Por mucho tiempo todavía las Naciones Unidas seguirán siendo una organización interestatal.

Aunque estos autores parten de una concepción inicial distinta, el método que proponen para la elección de representantes y las sólidas razones en que lo apoyan son perfectamente aplicables, *mutatis mutandis*, a la determinación del número de votos que debe corresponder a cada Estado. En especial, parece adecuado adoptar como criterio único la

⁴⁵ *Peace through Disarmament and Charter Revision*, págs. 20 y siguientes.

⁴⁶ Si el Estado propiamente tal no está “representado”, difícilmente podría seguirse considerando a la Organización como interestatal y a los Estados como verdaderos Miembros. Clark y Sohn se refieren a las “naciones” como miembros (art. 4 de sus proposiciones) en vez de los Estados, pero el empleo de este término no elimina la contradicción, ya que no puede referirse sino a las entidades nacionales política y jurídicamente organizadas, es decir, a los Estados, aunque no los designen con ese nombre. Lo que es más, en el artículo 4 proponen que si “existen dudas en un caso particular sobre la existencia de cualquier nación como *Estado* independiente, resolverá la Asamblea.”

población, independientemente de otros factores,⁴⁷ la atribución de un voto por cada cinco millones de habitantes, así como la fijación de un límite máximo de votos por Estado (treinta) y de una población mínima por Estado (cien mil habitantes) para el otorgamiento de un voto.

Como es muy improbable que en un futuro próximo se acepte el principio del voto desigual en la Asamblea, no tendría mayor sentido detenerse en el estudio de los cambios funcionales que cabría proponer para este Órgano en vista de su futura adopción. Desde luego, la existencia de una Asamblea más representativa podría traducirse en un número más grande de funciones y en una mayor capacidad decisoria. En especial, la adopción de un sistema semejante permitiría vigorizar extraordinariamente la función cuasilegislativa de la Asamblea. Además, como propone el señor Foster Dulles,⁴⁸ una serie de cuestiones de organización, como la elección del Secretario General y la admisión de nuevos miembros, en las cuales intervienen actualmente el Consejo de Seguridad, podría reservarse exclusivamente a la Asamblea General. Las funciones ejecutivas de la Organización para el mantenimiento o la restauración de la paz deberían seguir siendo, en cambio, materia privativa del Consejo de Seguridad, cuya composición obedece a un criterio distinto: la capacidad política y militar para contribuir a restablecer la paz o para resistir las medidas decretadas en ese sentido, capacidad que no coincide necesariamente con la población.

6) *La cuestión del voto secreto.* Otro cambio, de naturaleza puramente procesal, pero que tendría una influencia considerable en el funcionamiento de la Asamblea, se refiere al procedimiento de votación de ésta. Concretamente se propone

⁴⁷ "(Los autores)... consideraron diversos proyectos de representación ponderada que reflejarían factores tales como los recursos económicos y naturales, la capacidad productiva, el ingreso nacional, el comercio y el analfabetismo. Por una cuestión de principio rechazaron, sin embargo, tal manera de abordar el problema. Piensan que tales proyectos necesariamente se fundan en la riqueza y en otros factores económicos que son en gran parte resultado de la geografía y de la historia y entrañan una discriminación anacrónica. Una discriminación semejante sería contraria a la inmanente igualdad de todos los individuos que el mundo moderno no debe y no puede negar (pág. 21').

⁴⁸ *War or Peace*, pág. 193.

que el voto en la Asamblea sea emitido siempre en forma secreta. Es difícil examinar *in abstracto* los méritos de esta proposición. Teóricamente, los Estados miembros obran en la Asamblea General con la necesaria independencia y seriedad para suponer que en la mayoría de los casos votarían en el mismo sentido si su voto fuese conocido o secreto. Sin embargo, la situación es claramente distinta. Sólo quienes están familiarizados con los trabajos de la Asamblea saben hasta qué punto la presión constante que se ejerce sobre las pequeñas potencias influye en el resultado de las votaciones en la Asamblea. A menudo el criterio fundamental de los pequeños Estados para emitir su voto consiste en el temor de ser antagonista de la Gran Potencia con la cual están más vinculados. No es infrecuente que las proposiciones sobre cuestiones políticas importantes se voten en atención a su origen y no a sus méritos intrínsecos. Por desgracia, esta situación no es excepcional. Además, es perfectamente conocida y aun confesada por los delegados de muchos pequeños países.

Mientras numerosos Estados carezcan en la Asamblea de la independencia necesaria para pronunciarse sobre los grandes problemas de acuerdo con sus auténticas convicciones, este Órgano no podrá realizar una labor fecunda. De los males que aquejan a las Naciones Unidas, probablemente el "satelitismo" sea uno de los que más han retardado la madurez política de la Organización y contribuido a menoscabar la autoridad moral de sus decisiones.

Esta situación podría corregirse en parte si las grandes potencias perdieran el instrumento de que disponen para controlar la actuación de las pequeñas. El voto secreto en la Asamblea permitiría la libre manifestación de la voluntad de los Estados y así contribuiría a disminuir el satelitismo en las Naciones Unidas. Indudablemente las grandes potencias no verían con buenos ojos la adopción de una medida semejante. Pero, en verdad, no existe una sola razón legítima y de peso para oponerse a la aceptación de un sistema que permitiría a los pequeños países expresar genuinamente sus convicciones mediante el voto. Si las Grandes Potencias confían en la bondad de las tesis que se proponen, no deberían

oponerse a que sus aliados menores se adhirieran sin coacción.

La adopción de este sistema de votación no requiere modificación constitucional alguna. La Carta no hace referencia al sistema de votación de la Asamblea, por lo que bastaría una simple reforma al reglamento de este Órgano. La objeción de que el voto secreto es lento y engorroso no tiene valor alguno. Seguramente no está fuera del alcance de la técnica actual establecer un sistema sencillo para que los delegados puedan emitir secretamente el voto desde su sitio, aun simultáneamente, computándose en forma automática e instantánea el resultado en la Presidencia.

LEGÍTIMA DEFENSA COLECTIVA Y ACUERDOS REGIONALES

1. LA SEGURIDAD COLECTIVA Y LOS TRATADOS DE LEGÍTIMA DEFENSA COLECTIVA

En capítulos anteriores se examinaron los fundamentos y las limitaciones del sistema de seguridad colectiva establecido por la Carta de las Naciones Unidas. Se hizo hincapié en que el sistema de la Carta refleja la realidad de un mundo dividido en dos grandes coaliciones políticas y militares, encabezadas por dos Grandes Potencias; que el objetivo primordial de la Organización, al cual quedan subordinados los demás fines, consiste en impedir un choque armado entre ambas coaliciones, aun si ello implica sacrificar, a veces, la justicia o el interés legítimo de los Estados pequeños cuando no coincidan en un momento dado con la necesidad de mantener la paz universal; que, consecuentemente, si una controversia llegara a poner en peligro la paz, la Organización tendría por tareas: primero, "congelar" la controversia independientemente de la responsabilidad que pudiera atribuirse a cada parte, evitando así, ante todo, el desencadenamiento o la extensión de una lucha armada, y segundo, acudir a los procedimientos de arreglo pacífico para solucionar el fondo de la controversia. Para bien o para mal, en San Francisco se consideró que esta concepción "ultrarrealista" de la seguridad colectiva representaba la mejor garantía para evitar una lucha armada entre las dos grandes coaliciones, o dicho de otro modo, para el mantenimiento de la paz universal en un mundo radicalmente dividido; en todo caso, parecía ser la única posible, ya que la distribución de fuerzas que surgió de la guerra no permitía a los Grandes un mayor abandono de su seguridad nacional en favor de un Organismo más democrático pero de composición heterogénea, cuya mayoría fácilmente podía inclinarse de uno u otro lado según las afinidades políticas de los Estados.

Una concepción semejante descansa en un equilibrio

crítico, difícil de mantener por un tiempo largo. Se ha examinado ya el esfuerzo realizado por romper el equilibrio de la Carta en favor de una de las dos grandes coaliciones, mediante la Resolución Unión Pro-Paz que trata de anular la función inhibidora y conservadora del veto y finca el empleo de la fuerza armada en el juego de las mayorías en la Asamblea General. El sistema creado por la citada Resolución presenta una modificación "interior" de las Naciones Unidas; consiste fundamentalmente en alterar el régimen de atribuciones de sus dos Órganos más importantes. Pero además, se ha formado en los últimos años un régimen substitutivo o complementario del sistema de seguridad colectiva de la Carta que, en cierto modo, opera al "exterior" de las Naciones Unidas y que consiste en la creación de organizaciones permanentes para la preparación y ejercicio de la legítima defensa colectiva.

Desde San Francisco se había reconocido la necesidad de temperar el rígido sistema de seguridad colectiva de la Carta. Los pequeños Estados, en especial, difícilmente podían ocultarse el hecho de que, ante el imperativo de evitar un choque armado entre las Grandes Potencias, se llegara a sacrificar su existencia misma, sin que el sistema de la Carta estableciera siquiera un remedio legal para evitarlo en caso de desacuerdo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Es decir, si se aceptaba el veto, por lo menos habría que reconocer al Estado el derecho "inmanente" de defenderse en caso de sufrir un ataque armado, no sólo individualmente —lo cual, a veces, podría resultar insuficiente— sino aun en forma colectiva, esto es, merced a la ayuda que pudieran prestarle otros Estados. Esta situación fue reconocida por la misma Carta, la cual, en su artículo 51, consagra el derecho de legítima defensa individual o colectiva.¹ No fue sino posteriormente cuando el derecho de defensa colectiva reconocido por la Carta se utilizó como fundamento para crear organismos permanentes, complemen-

¹ El artículo 51 dice así: "Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros

tando así, y en cierto modo substituyendo, el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas.

2. ANTECEDENTES DEL ARTÍCULO 51 DE LA CARTA

El texto final del artículo 51 fue resultado de una transacción en San Francisco. Los países latinoamericanos no estaban satisfechos con las disposiciones del Proyecto de Dumbarton Oaks sobre acuerdos regionales, las cuales, si bien permitían la subsistencia o creación futura de tales acuerdos, exigían que todas las medidas compulsivas de acción regional para el mantenimiento de la paz y la seguridad estuvieran sujetas a la autoridad previa del Consejo de Seguridad. Estas disposiciones tenían por efecto impedir que el organismo regional interamericano tomara medidas para prevenir o reprimir la agresión de un país americano contra otro sin la autorización del Consejo de Seguridad, es decir, sin necesidad de un acuerdo entre las cinco Grandes Potencias, entre las cuales cuatro carecían totalmente de vínculos regionales con el Continente Americano. Como por otra parte las grandes potencias, y en especial la Unión Soviética, no parecían dispuestas a conceder mayor autonomía a los organismos o acuerdos regionales para que actuaran políticamente al margen del Organismo Mundial, se llegó como transacción a la fórmula del artículo 51 de la Carta; se reconoció el derecho de legítima defensa individual o colectiva sin intervención del Consejo de Seguridad —por lo menos en la fase inicial de la reacción defensiva—, pero sólo en caso de *ataque armado*. En cambio, la acción *coercitiva* de los acuerdos u organismos regionales propiamente tales quedaría bajo el completo control y autorización previa del Consejo de Seguridad, conforme a los artículos 52, 53, 54 de la Carta.

Las dos hipótesis son fundamentalmente distintas. En el primer caso, previsto en el artículo 51, varios Estados, que pertenecen o no a una misma región geográfica, pueden con-

en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales."

venir mediante un acuerdo de defensa colectiva que, si uno de ellos sufre un ataque armado, los demás acudirán en su auxilio en determinadas condiciones. La defensa colectiva se ejercita sin autorización previa del Consejo de Seguridad, aun cuando debe ser comunicada inmediatamente a este Órgano. En el segundo caso (artículos 52, 53 y 54), varios Estados pueden celebrar un "acuerdo" regional o constituir un organismo regional en vista de una multiplicidad de propósitos comunes (cooperación política, económica, social, cultural, etc.), incluyendo el ejercicio de funciones relativas al mantenimiento de la paz susceptibles de acción regional. Estas últimas funciones de los acuerdos u organismos regionales pueden ser de dos órdenes: 1º promover el arreglo pacífico de las controversias de carácter local, es decir, entre los miembros del acuerdo u organismo; el ejercicio de esta función, prevista en el artículo 52, no requiere autorización del Consejo de Seguridad; 2º, puede ocurrir que el Consejo de Seguridad resuelva la aplicación de medidas coercitivas contra algún Estado y que considere conveniente, por cualquier circunstancia, utilizar a un acuerdo u organismo regional para este propósito; el ejercicio de esta función de seguridad colectiva se lleva a cabo solamente con la autorización y bajo el control del Consejo de Seguridad (artículo 53).

Las Repúblicas Americanas dieron vigencia al derecho consagrado en el artículo 51 de la Carta por medio del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca firmado en Río de Janeiro el 2 de septiembre de 1947. Con posterioridad se han celebrado otros dos tratados de defensa colectiva: el firmado en Bruselas el 17 de marzo de 1948, entre la Gran Bretaña, Francia y los tres países del Benelux, y el Tratado del Atlántico del Norte firmado en Washington el 4 de abril de 1949 entre los Estados Unidos, Canadá y diez Estados europeos, al cual se adhirieron posteriormente Grecia y Turquía.²

² En la práctica resulta difícil distinguir entre los acuerdos regionales y los tratados de defensa colectiva. Como se verá más adelante, el Tratado de Río de Janeiro participa de ese doble carácter. Los autores del Tratado del Atlántico del Norte (Declaración del señor Bevin ante la Cámara de los Comunes citada por *Atlantic Alliance, A Report by a Study Group of the Royal Institute of International Affairs*) niegan que constituya "un acuerdo regional

3. COMPATIBILIDAD DE LOS TRATADOS DE DEFENSA COLECTIVA Y DE LOS ACUERDOS REGIONALES CON LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

La creación de *organismos permanentes* de defensa colectiva representa una desviación considerable del sistema establecido por la Carta. La legítima defensa fue concebida por el artículo 51 de la Carta como una verdadera excepción al principio esencial para una convivencia ordenada —válido tanto en el orden interno como en el internacional— de que sólo la colectividad jurídicamente organizada puede hacer uso de la fuerza armada. Por lo tanto, se limitó su alcance a una simple reacción *inicial y provisional* frente al ataque armado, legítima sólo durante el corto transcurso de tiempo en que la Organización asumiría el control de la situación. La defensa colectiva nunca fue concebida como un sustituto del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, ni se pensó que un *derecho* concedido a los Estados para casos de emergencia se convertiría, mediante tratados, en una *obligación*. Los acuerdos regionales tampoco tienen esa función. Ni el Proyecto de Dumbarton Oaks ni los países latinoamericanos en San Francisco los consideraron como alianzas militares ni como instrumentos autónomos de la seguridad colectiva. Se pensó primordialmente en que la solución pacífica de los conflictos locales podría realizarse mejor mediante la intervención de agrupaciones regionales compuestas por Estados afines. En cuanto a la aplicación de medidas coercitivas por los acuerdos u organismos regionales, esta función fue concebida como una *delegación* del Consejo de Seguridad, por lo cual, conforme a lo que se desprende del artículo 53 de la Carta, es necesaria una decisión previa de este Órgano sobre la oportunidad de encomendar dicha función en cada caso concreto a los acuerdos u organismos regionales para que éstos puedan actuar.

conforme al Capítulo VIII de la Carta", seguramente para eludir el control del Consejo de Seguridad impuesto por los artículos 52 y siguientes de la Carta, especialmente en lo que se refiere a mantenerlo informado de las actividades "proyectadas". Sin embargo, presenta todas las características de los acuerdos regionales. H. Kelsen, por ejemplo, le atribuye tal carácter ("Recent Trends in the Law of The United Nations", *Social Research*, vol. 18, págs. 135-151, junio 1951).

No tiene un gran interés examinar desde un punto de vista estrictamente jurídico si los acuerdos regionales y de legítima defensa constituyen una violación de la Carta. Representan una realidad política de primera importancia en nuestros días, y, como dice Kelsen respecto del NATO, en todo caso "no existe una autoridad competente para anularlos".³ Si bien es posible, como se ha sostenido, que la letra de la Carta autorice la asunción de semejantes funciones por los organismos que se han creado, no hay duda de que ello es contrario a la intención manifiesta de los redactores de la Carta. Sin embargo, la cuestión esencial no es de interpretación jurídica; el hecho que conviene analizar consiste en que las funciones *directas* de seguridad colectiva que pretenden asumir los acuerdos regionales y de legítima defensa son ostensiblemente contrarias a los principios y supuestos políticos en que descansa toda la estructura y la seguridad colectiva y desquician el equilibrio de la Carta.

4. LA "CENTRALIZACIÓN" DE LA SEGURIDAD COLECTIVA EN LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

La razón última de la organización internacional, que presta sentido y justificación a su existencia, es la centralización de aquellas facultades relativas al mantenimiento de la paz. La tendencia hacia la centralización, como es natural, se ha ido acentuando conforme se ha estrechado la solidaridad internacional y alcanza su pleno significado en la creación de organismos internacionales. Anteriormente, los miembros de la sociedad internacional podían tomar decisiones *fnales*, jurídicamente válidas, sobre la legitimidad de los motivos o causas que tuvieran para hacer la guerra. En realidad, por lo menos en el plano del Derecho Positivo, ni siquiera se plantea el problema de la "legitimidad" de la guerra, ni la cuestión conexas de la legítima defensa individual o colectiva, salvo naturalmente cuando una guerra violara un tratado concreto frente a cierto país (por ejemplo, la violación de la neutralidad o de un tratado de no agresión); pero aun en estos casos no existía una autoridad superior que cali-

³ *Op. cit.*, pág. 144.

ficara jurídicamente, con efectos obligatorios, la legitimidad de la acción emprendida. El Pacto de la Liga y posteriormente el Pacto de París sobre Proscripción de la Guerra (Pacto Briand-Kellogg) reducen la esfera de decisión de los Estados, centralizando así, correlativamente, la facultad de decisión en el Organismo Internacional. Pero la centralización no es sino parcial: los Estados son libres, bajo el Pacto de la Liga, para hacer la guerra con la limitación de observar las condiciones y la moratoria de tres meses establecida por el Pacto. Además, el Pacto no preveía la *determinación* por la Liga, en forma final y jurídicamente obligatoria, de la existencia de un acto de agresión; esta facultad estaba reservada a los miembros individuales. Por último, el Consejo de la Liga podía hacer sólo recomendaciones sobre la imposición de sanciones militares y los miembros individuales estaban facultados —no obligados— a seguirlas.

La creación de las Naciones Unidas cambia fundamentalmente el cuadro. Su existencia significa “la centralización jurídica y política de todos los factores internacionales de poder en una organización representativa de la comunidad mundial”.⁴ No sólo la guerra, sino aun todo uso de la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza están prohibidas por la Carta; la determinación jurídica, con efectos obligatorios para todos los miembros, de que ha ocurrido un acto de agresión está reservada al Consejo de Seguridad; por último, el empleo de toda medida coercitiva, implique o no el uso de la fuerza, también está centralizado en el Órgano ejecutivo de las Naciones Unidas, en el Consejo de Seguridad. El sistema de la Carta, que representa la culminación de un largo proceso de centralización, tiende ante todo a sustraer al Estado individual la facultad de decidir jurídicamente, por sí mismo, sobre la legitimidad de sus actos internacionales, especialmente aquellos que impliquen el uso de la fuerza.

Ciertamente, el sistema de la Carta no es completo ni perfecto. La limitación radical de la facultad decisoria y calificadora de los Estados requeriría estar completada con un sis-

⁴ L. Padilla Nervo, discurso de clausura de la VI Reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas pronunciado con el carácter de Presidente de la misma. (375 a. Ses. Plen., 5 febrero de 1952).

tema eficaz de medios de acción para detener la agresión. En este aspecto, el sistema de seguridad colectiva de la Carta no es eficaz ni puede prescindir de la colaboración voluntaria de los Estados. El Consejo de Seguridad carece de medios *propios* para imponer coercitivamente sus decisiones; cuenta sólo con los recursos y fuerzas de los Estados Miembros; éstos se comprometen a poner a disposición del Consejo sus fuerzas armadas y facilidades conforme al artículo 43 de la Carta; pero ello, mediante convenios especiales previos que firme el Consejo con los Miembros, convenios cuyas condiciones y términos no pueden ser obligatoriamente impuestos a los Estados. En consecuencia, el ejercicio del poder coercitivo de la Organización depende en gran parte de la voluntad de los Estados, y, en este sentido, la centralización del poder en la Organización no es completa. De ahí que, por la naturaleza misma de las cosas, no se haya podido menos de reconocer la necesidad de que los Estados asuman parcialmente —en la medida en que la Organización es ineficaz, o, en otros términos, en la medida en que la centralización no es completa—, ciertos y limitados aspectos del uso de la fuerza, mediante el ejercicio del derecho individual o colectivo de legítima defensa. Pero esta autorización excepcional en favor del Estado, sólo puede concederse en aquel aspecto en que se requiera suplir a la Organización por la carencia de medios de acción de ésta, es decir, *en el uso de la fuerza propiamente tal*. En cambio, esta misma facultad excepcional no podría extenderse a aquel otro aspecto en que la centralización de facultades es legalmente completa en la Organización, en que ésta está capacitada para obrar, esto es, en la facultad de *decidir jurídicamente*, con exclusión de los Estados, sobre si debe emplearse o no la fuerza, sobre su magnitud y condiciones de ejercicio.

La solución contraria significaría retroceder al empleo de métodos históricamente superados cuyos resultados todavía estamos padeciendo. El abandono por la Organización internacional de sus facultades decisorias en esta materia equivaldría en la práctica a legitimar la guerra. Si correspondiera al Estado calificar finalmente cuándo está justificada la legítima defensa, podría ocurrir en la práctica que se inicia-

ra y prosiguiera una guerra en que ambos participantes invocaran recíprocamente el derecho de legítima defensa. Además, como es bien sabido, rara vez se ha dado el caso de que un Estado agresor no haya invocado en su favor dicho recurso.⁵

5. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 51 DE LA CARTA

Las consideraciones anteriores pueden servir de guía para interpretar el artículo 51 de la Carta. Conforme a este artículo, la legítima defensa subsiste "hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales". Ahora bien, ¿quién debe decidir si las medidas tomadas por el Consejo han sido las "necesarias" para mantener la paz? ¿El propio Consejo de Seguridad o el Estado agredido? ¿A quién corresponde decidir si el Estado que invocó la legítima defensa actuó justificadamente, es decir, si se encontró en realidad frente a un ataque armado o si su reacción no fue excesiva?

De acuerdo con lo dicho anteriormente, sería contrario a los fines mismos de la Organización, y a todo lo que las Naciones Unidas significan como adelanto en la vida de relación internacional, admitir que el Estado conservara la facultad de decisión sobre estas cuestiones. Significaría el imperio de la más completa arbitrariedad y equivaldría a legitimar nuevamente la guerra. En esta materia, es particularmente indispensable mantener el principio de la autoridad de las Naciones Unidas.

Sin embargo, también sería difícil admitir que el Estado agredido permaneciera indefenso ante la posible inacción del Consejo de Seguridad. Si los términos "medidas necesarias" que emplea la Carta tienen algún sentido, ciertamente no podrían ser interpretadas como sinónimos de "ningunas medidas". Puede ocurrir efectivamente que el Consejo no pueda llegar a una decisión sobre las medidas que sean "necesarias"

⁵ Alemania pretendió justificar la invasión de Bélgica en 1914 invocando la legítima defensa contra un inminente ataque de Francia, Inglaterra y Rusia. El Japón intentó justificar en igual forma sus operaciones militares en Manchuria en 1931, alegando inclusive, que "el derecho de legítima defensa puede extenderse más allá del territorio de la potencia que ejerce este derecho" (Declaración del Conde Ushida, Ministro de Relaciones Exteriores del Japón, agosto de 1932).

y no adopte ninguna. Pero pueden presentarse también otras hipótesis. En realidad, es imposible sentar una regla uniforme para resolver el dilema, ya que puede asumir en la práctica diversos aspectos. Conviene, en consecuencia, analizar la situación en relación con los siguientes casos que pueden presentarse:

1. El Consejo de Seguridad determina que ocurrió un ataque armado y justifica la reacción defensiva, individual o colectiva. El Consejo puede entonces hacer una de dos cosas: A) Encomendar al Estado o Estados que invocaron la legítima defensa que la prosigan bajo su control, continuando las medidas tomadas inicialmente para restablecer la paz. En ese caso no habrá problema; B) Decidir que se tomen medidas distintas de aquellas consistentes en continuar la reacción defensiva inicial, en cuyo caso, el Estado o Estados que invocaron la legítima defensa deberán cesar su acción.

2. El Consejo de Seguridad determina que no ocurrió un ataque armado y que la legítima defensa invocada no se justifica, o bien, que es excesiva. En esa hipótesis deberá cesar la acción del Estado que invocó la legítima defensa, o en su caso, cumplirse con la decisión del Consejo sobre la manera adecuada de restaurar la paz.

3. El Consejo de Seguridad no llega a adoptar una decisión sobre la existencia de un ataque armado, o sobre la legitimidad o carácter de la defensa, ya sea por el veto de un miembro permanente o porque ninguna resolución en ese sentido logra la mayoría requerida de siete votos. En ese caso, el Estado agredido podrá continuar ejerciendo el derecho de legítima defensa. Como dice Kelsen, el hecho "de que el Consejo de Seguridad no tome una decisión no equivale a la condición para cesar el derecho de legítima defensa, a saber: que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz".⁶ Para que cese el ejercicio de la legítima defensa es necesaria una decisión *positiva* del Consejo de Seguridad en el sentido de que el derecho invocado es improcedente, lo cual es muy distinto de que el Consejo no logre adoptar una decisión confirmatoria de la acción inicial emprendida. En otros términos, existe una presunción

⁶ *The Law of the United Nations*, pág. 803.

juris tantum en favor de la legitimidad de la reacción defensiva que subsiste mientras no sea *expresamente* desautorizado su ejercicio. Pero aun en el caso de que el Consejo no adopte ninguna decisión, el fundamento jurídico para continuar la legítima defensa no consiste en que el Estado esté autorizado a decidir por sí mismo esta cuestión o a juzgar lo adecuado de la acción del Consejo sino, como se dijo, consiste en que no está cumplida la condición para cesar el ejercicio de la legítima defensa.⁷

6. EL TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECÍPROCA

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca establece fundamentalmente lo siguiente: toda controversia que surja entre Estados Americanos será resuelta mediante los procedimientos de solución pacífica vigentes en el sistema interamericano, antes de referirla a las Naciones Unidas (Art. 2); un ataque armado, por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, por lo que todas las Partes en el Tratado se comprometen obligatoriamente a ayudar a hacer frente al ataque (Art. 3); en caso de agresión que no sea ataque armado, de un conflicto extracontinental o intracontinental, o de ocurrir cualquier otro hecho que ponga en peligro la paz de América, se reunirá el Órgano de Consulta (en principio, la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas) para acordar las medidas que proceda tomar (Art. 6), las cuales serán obligatorias

⁷ En su excelente análisis del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, señor A. Lleras Camargo, parece llegar a una conclusión contraria. Sin afirmar expresamente la facultad decisoria del Estado en esta materia, emplea ciertas expresiones que hacen suponer que se apoya en esa premisa: "No es, ciertamente, una acción verbal la que paralizaría la legítima defensa colectiva. . . En el artículo 51 se habla de medidas, es decir, de actos positivos en defensa del agredido, tomadas por el Consejo y se las califica, diciendo que han de ser las necesarias para mantener la paz y la seguridad. No medidas indiferentes o que no sean capaces de restablecer la una y la otra." (Informe presentado al Consejo Directivo de la Unión Panamericana por el Director General, pág. 24. Washington, 1947.) Sin embargo, es de suponer que haya tenido en mente, en especial, la tercera hipótesis que aquí se plantea, esto es, la falta de acción del Consejo como consecuencia del veto o de la ausencia de la mayoría necesaria, pero no así los casos en que el Consejo *decida* que la defensa es improcedente, excesiva o inadecuada para establecer la paz.

para los signatarios, con la sola excepción de que ningún Estado estará obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento (Art. 20); por último, el artículo 8 del Tratado señala las diversas medidas que el Órgano de Consulta puede acordar; ruptura de relaciones diplomáticas y consulares, interrupción de las relaciones económicas o de las comunicaciones e, incluso, empleo de la fuerza armada.

El Tratado de Río de Janeiro tiene doble carácter: por una parte, es un convenio para organizar y ejercitar la legítima defensa colectiva conforme al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas; por la otra, del propio texto del Tratado se desprende que constituye también un acuerdo regional propiamente tal, conforme al Capítulo VIII (Arts. 52, 53 y 54) de la Carta de las Naciones Unidas, ya que impone a las partes la obligación de informar al Consejo de Seguridad —conforme al artículo 54 de la Carta, el cual se invoca expresamente en el Tratado de Río y que se refiere exclusivamente a los acuerdos u organismos regionales— no sólo sobre las actividades “emprendidas” para mantener la paz y seguridad (obligación de informar al Consejo que en sí misma podría no ser distinta de aquella que surge cuando se ejerce el derecho de legítima defensa colectiva, conforme al Art. 51), sino también sobre las actividades “proyectadas” para el mismo efecto, obligación que incumbe específicamente a las partes en acuerdos y organismos regionales.⁸

El Tratado de Río opera como convenio de legítima defensa colectiva, *únicamente* en la hipótesis de un “ataque armado” contra algún Estado Americano. El artículo 51 de la Carta que constituye el fundamento y establece el alcance del Tratado (en tanto convenio de legítima defensa) es explícito a este respecto: *sólo* el “ataque armado” da origen al derecho de legítima defensa. Consecuentemente, todas las demás hipótesis previstas en el Tratado de Río (agresión que no sea ataque armado, otros hechos que pueden poner en peligro la paz de América, etc.) y todas las medidas que pudieran adoptarse como consecuencia de esas hipótesis distintas del ataque armado, quedan excluidas de la autorización y de las disposi-

⁸ L. Oppenheim, *International Law*, 7a. edic., por H. Lauterpacht, 1952, vol. II, pág. 158.

ciones del artículo 51 de la Carta y caen necesariamente dentro de las prescripciones de la Carta que corresponden al segundo aspecto del Tratado de Río, esto es, a los acuerdos regionales. En otros términos, si ocurre alguno de los hechos previstos en el artículo 6, el Tratado de Río opera como un acuerdo regional, quedando limitada la acción que se emprenda en virtud del Tratado por las disposiciones de los artículos 52, 53 y 54 de la Carta de las Naciones Unidas.⁹

Ahora bien, el artículo 8 del Tratado de Río establece que "para los efectos de este Tratado, las medidas que el Órgano de Consulta acuerde comprenderán una o más de las siguientes: enumerando a continuación el citado artículo las medidas coercitivas ya mencionadas que coinciden substancialmente con las medidas del mismo carácter que establecen los artículos 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas. Ninguna disposición del Tratado distingue entre la aplicación de las medidas del artículo 8, cuando el Tratado opera como instrumento de la legítima defensa colectiva, y la aplicación de las mismas cuando el Tratado constituye un acuerdo regional sujeto al artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas. Como la autorización que concede la Carta para actuar es distinta según la hipótesis que ocurra (ataque armado u otros hechos) y consecuentemente, según el carácter con el que opere el Tratado de Río (convenio de legítima defensa colectiva o acuerdo regional), es preciso analizar separadamente los fundamentos y consecuencias de la posible aplicación de las medidas previstas en el artículo 8 en cada una de las dos situaciones:

1. En caso de un ataque armado contra algún Estado Americano, cuando las Partes actúan en ejercicio de la legítima defensa, es obvio que el Órgano de Consulta puede acordar discrecionalmente cualquier medida colectiva, inclusive la fuerza armada, con el solo requisito de que sean "*comunicadas inmediatamente*" al Consejo de Seguridad (Art. 51). En realidad, en este caso no hay problema. Las diversas situaciones que pueden ocurrir posteriormente, una vez que el Consejo "haya tomado las medidas necesarias para mantener

⁹ Isidro Fabela, "La Conferencia de Caracas y la Actitud Anticomunista de México", *Cuadernos Americanos*, mayo-junio 1954, págs. 37 a 39.

la paz" (aprobación de las medidas tomadas, desautorización o ausencia de una decisión positiva del Consejo de Seguridad) ya fueron estudiadas anteriormente, señalándose sendas reglas para cada una de esas situaciones.

2. En cambio, si se presenta, no un ataque armado contra algún Estado Americano, sino alguno de los hechos previstos en el artículo 6 del Tratado de Río (agresión que no sea ataque armado, conflicto extracontinental o intracontinental o cualquier otro hecho que ponga en peligro la paz de América), el Órgano de Consulta previsto en el Tratado de Río deberá cumplir con las obligaciones que el artículo 53 de la Carta impone a los acuerdos regionales para la aplicación de medidas coercitivas, ya que en este caso el Tratado de Río opera con ese carácter. Ahora bien, conforme al artículo 53 de la Carta "no se aplicarán medidas coercitivas *en virtud de acuerdos regionales* o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad", salvo contra "Estados enemigos" (aquellos Estados que fueron enemigos de alguno de los signatarios de la Carta de las Naciones Unidas durante la Segunda Guerra). Consecuentemente, si no se está en la hipótesis de un ataque armado contra algún Estado Americano en las condiciones previstas en el Tratado de Río, el Órgano de Consulta deberá obtener siempre la autorización del Consejo de Seguridad para aplicar alguna de las medidas coercitivas del artículo 8, a menos que se decreten contra algún Estado enemigo.

Esta interpretación no se desprende directamente del texto mismo del Tratado de Río. Ninguna disposición del Tratado exige la previa autorización del Consejo de Seguridad para la aplicación de medidas coercitivas en los casos previstos en el artículo 6. Sin embargo, jurídicamente no cabría otra interpretación. El Tratado de Río no puede tener otro fundamento jurídico que las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Todos los signatarios del Tratado son a la vez Miembros de las Naciones Unidas y están obligados a observar las prescripciones de la Carta. Si a pesar de ello, el Órgano de Consulta llegara a acordar medidas coercitivas sin observar el requisito indicado, las Partes no estarían obliga-

das a aplicarlas, a pesar de que las decisiones del Órgano son en principio obligatorias. En efecto, el propio artículo 10 del Tratado establece que,

Ninguna de las estipulaciones de este Tratado se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de las Altas Partes Contratantes de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

En el caso planteado, cada Parte juzgaría por sí misma si las actividades proyectadas o emprendidas en virtud del Tratado de Río son incompatibles con sus derechos y obligaciones como Miembro de las Naciones Unidas. Esto se justifica con el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual,

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

La situación examinada reviste una importancia especial para los países latinoamericanos en vista de la resolución XCIII adoptada en la Décima Conferencia Interamericana que se reunió en Caracas (marzo de 1954). Según esta resolución, que no fue aprobada por México,

...el dominio o control de las instituciones políticas de cualquier Estado americano por parte del movimiento internacional comunista, que tenga por resultado la extensión hasta el Continente Americano del sistema político de una potencia extracontinental, constituiría una amenaza a la soberanía e independencia política de los Estados Americanos que pondría en peligro la paz de América y exigiría una Reunión de Consulta para considerar la *adopción de las medidas procedentes de acuerdo con los tratados existentes*.

La hipótesis a que se refiere este párrafo no es un ataque armado sino una de aquellas previstas en el artículo 6 del Tratado de Río y las "medidas" que menciona son precisamente las establecidas en el artículo 8 del mismo Tratado. Si

ocurriera esa hipótesis, el Tratado operaría como acuerdo regional y no como convenio de legítima defensa. En consecuencia, si el Organo de Consulta decidiera decretar las medidas coercitivas del artículo 8 contra un Estado Americano, sin la previa autorización del Consejo de Seguridad, aquellos Estados que juzgaran ilegal tal decisión podrían invocar su incompatibilidad con la Carta de las Naciones Unidas y negarse a aplicarlas.

ORGANISMOS REGIONALES. EL PANAMERICANISMO

1. GENERALIDADES

La existencia de unidades regionales descansa en dos supuestos de signo contrario: primero, el reconocimiento de que la unidad mundial, basada en un modo común de vida y en un conjunto de valores comunes, está aún muy alejada; segundo, la convicción cada vez más patente de que en nuestra época, la gran mayoría de los Estados nacionales constituyen unidades políticas y económicas poco aptas para desenvolverse plenamente, y aun sobrevivir, sobre bases puramente nacionales. Políticamente, la mayoría de los Estados han perdido peso en un mundo cuyos centros de poder han disminuído radicalmente en el término de una generación; económicamente, constituyen medidas demasiado pequeñas para desarrollar en forma plena sus recursos naturales y superar la pobreza, a menos que trabajen juntos. El mundo moderno necesita crear unidades regionales como un puente entre el Estado nacional aislado y una futura colectividad mundial suficientemente integrada.

En realidad, no podría hablarse propiamente de “creación” tratándose de organismos o unidades regionales. Su existencia viable depende de la presencia previa de cierto número de factores “naturales”, tanto físicos como espirituales. Los organismos regionales tienen, en cierto modo, una existencia anterior a su reconocimiento internacional como entidades políticas.

La Carta de San Francisco autorizó la existencia de acuerdos y organismos regionales, “cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional”. Es decir, autorizó la existencia de asociaciones regionales de países con fines fundamentalmente políticos. Aun cuando la Carta no prohíbe la creación de unidades económicas regionales, no deja de sorprender el hecho de que, en ninguna de sus disposiciones, se haya referido a los

acuerdos regionales de carácter económico.¹ El imperativo de zonificar los asuntos mundiales responde en nuestra época tanto o más a necesidades económicas que a factores de otra índole. Fuera de algunos países de gran población y de gran riqueza y variedad de recursos naturales, como los Estados Unidos y la Unión Soviética, países que en sí mismos constituyen unidades económicas regionales, la estructura económica de las demás regiones del mundo requiere ya una planificación sobre bases supranacionales. En Europa Occidental, en Latinoamérica, prácticamente en todas partes, es indispensable crear áreas comerciales que comprendan toda una región económica a fin de disponer de un mercado incomparablemente mayor al que pueden ofrecer la mayoría de los Estados actuales; se necesita planificar globalmente la producción para conseguir la especialización de las industrias nacionales y el abaratamiento de los productos en condiciones ventajosas para toda la unidad regional; se requiere igualmente planificar la agricultura, la industria y los transportes como servicios complementarios dentro de toda una región económica, y no en términos de competencia ruinosa entre las economías nacionales. En suma, la elevación del nivel de vida de los países atrasados, y aun el mantenimiento de las condiciones alcanzadas hasta ahora por los demás países, requiere ya un alto grado de cooperación internacional que sólo es posible en nuestro tiempo mediante la asociación de países semejantes en unidades económicas mayores. La solución con-

¹ El autor inglés G. D. H. Cole da las siguientes razones de ello: "Los Estados Unidos, al mismo tiempo que reservaban su derecho para entrar en los arreglos que quisieran con sus vecinos del Continente Americano —y aun fuera: por ejemplo, los acuerdos económicos recientemente celebrados con las Filipinas— trataban de que el resto del mundo organizara sus asuntos económicos sobre la base del principio de 'no discriminación', lo que quiere decir en la práctica, fundamentalmente, la entrada libre de la empresa privada americana en los mercados del mundo. Los delegados norteamericanos no estaban dispuestos a incluir en la Carta de las Naciones Unidas, cuando se redactó, nada que pudiera ser interpretado como un estímulo para los arreglos económicos regionales . . . (por su parte), tampoco la Unión Soviética deseaba anunciar en la Carta de las Naciones Unidas sus planes de amplias proyecciones para substituir a la Alemania Nazi como la potencia que controlaría las relaciones económicas de la Europa Oriental. En cuanto a la Gran Bretaña, sus delegados sabían muy bien que nada que sugiriera el mantenimiento de la 'zona esterlina' o de las preferencias imperiales encontraría apoyo con los Estados Unidos. Consecuentemente, cuando se redactó la Carta de las Naciones Unidas hubo de silenciarse el problema" (*World in Transition*, 1949, pág. 580).

traria, la “No discriminación”, la espontánea división internacional del trabajo en escala mundial, difícilmente constituye una respuesta satisfactoria para los países pobres. De la Revolución Industrial hasta nuestros días, su resultado más tangible ha consistido en agudizar las diferencias entre los países ricos y los países pobres y en contribuir a que cuatro quintas partes de la humanidad no hayan podido desarrollarse económicamente hasta alcanzar un nivel decoroso de vida.

2. EL PROBLEMA REGIONAL EN AMÉRICA

¿Cuál es la “realidad” regional en el Continente Americano? ¿Hasta qué punto se dan en nuestro Continente condiciones favorables para un auténtico organismo regional, tanto en el aspecto político como en el económico?

Ante todo, una advertencia previa: La cuestión que aquí se plantea no es aquélla que se viene debatiendo desde hace siglo y medio sobre la unidad esencial del Nuevo Mundo, sobre si la geografía y la historia actúan como factores de cohesión o de desintegración en el Continente Americano. Las respuestas que se han dado y pueden darse con cierto fundamento a estas preguntas son innumerables. Podría sostenerse con André Siegfried² y con Luis Alberto Sánchez,³ entre otros, que la geografía tiende a unir a las dos Américas pese a la dualidad cultural del Continente, y que ha sido “la historia, creatura de los hombres, quien introdujo un factor de desconcertamiento entre las Américas del Sur y del Norte, y entre los propios indoamericanos entre sí”.⁴ Podría sostenerse, por el contrario, con el conocido internacionalista colombiano, J. M. Yepes,⁵ que el factor histórico, la semejanza de origen entre las partes anglosajona e ibérica del Continente, a la cual se ha sumado con el tiempo “la similitud de regímenes políticos”, ha contribuido a estrechar los lazos de solidaridad entre la América Latina y los Estados Unidos. Por otro lado,

² *Amérique Latine.*

³ ¿Existe América Latina?

⁴ L. A. Sánchez, *op. cit.*, pág. 31.

⁵ *Philosophie du Panamericanisme et Organisation de la Paix*, págs. 77, 82 y siguientes.

tampoco carecería de sentido preguntarse si “la similitud de regímenes políticos” no es más aparente que real; de igual manera, también sería lícito preguntarse si el factor geográfico —aun admitiendo una relativa semejanza de ambiente físico entre las dos Américas— opera en la actualidad como un vínculo de unión política y económica entre los países del Continente, cuando se considera que la proximidad geográfica es mayor entre la América Septentrional y la Europa Occidental que entre aquélla y las regiones más alejadas de la América del Sur. En realidad, es muy difícil precisar la importancia relativa y la dirección en que actúan en América factores aún tan objetivos como la geografía. El examen de elementos que admiten mayor grado de apreciación subjetiva, como la existencia de una conciencia común en el hombre americano y otros semejantes, o, en general, los factores de tipo cultural, produce respuestas aún más dispares.

Una consideración más ceñida y práctica del problema sólo nos llevaría a examinar si en la actualidad conviene a los intereses de la América Latina, y de México en particular, la existencia de un organismo regional, en el sentido de la Carta de las Naciones Unidas, que englobe en su seno tanto a los países latinoamericanos como a los Estados Unidos, o si aquéllos no deberían tender a una vinculación política y económica más estrecha entre sí, creando de este modo las bases para una futura comunidad latinoamericana más integrada. Al examinar este problema será preciso estudiar si la existencia de ciertos factores y circunstancias propias de la postguerra —como el nuevo papel que desempeñan los Estados Unidos en el mundo y la creación de las Naciones Unidas, entre otros— no ha alterado la importancia y la capacidad de cohesión de las fuerzas centrípetas del sistema panamericano.

3. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y EL PANAMERICANISMO

El factor económico es una de las razones que con más frecuencia se invocan en favor de una entidad regional que comprenda tanto a los Estados Unidos como a la América

Latina. Se dice que las economías de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos son complementarias: los primeros son productores de materias primas e importadores de manufacturas y de capitales, mientras que los segundos consumen materias primas producidas por la América Latina y exportan las manufacturas y capitales que nosotros requerimos.

El carácter complementario de nuestra economía justifica la conveniencia de un activo intercambio económico entre las dos Américas, pero no funda necesariamente, por sí misma, la existencia de una entidad económica regional. Las asociaciones económicas se crean generalmente en función de los intereses *comunes* de los asociados y no de intereses *complementarios*. Existe sin duda una interdependencia económica entre vendedores y compradores o entre productores y consumidores, pero no por ello se asocian permanentemente entre sí los primeros con los segundos, sino que habitualmente ocurre lo contrario: los vendedores, por ejemplo, forman organizaciones para defender un interés que les es común, aunque opuesto al de los compradores.

Esta situación no deja de guardar semejanzas con la que existe entre los Estados Unidos y la América Latina. Los Estados Unidos constituyen por sí mismos un verdadero sistema regional. La abundancia y variedad de sus recursos naturales, la amplitud de su mercado interno, su capacidad de sobreproducción tanto industrial como agrícola, la integración de su sistema de transportes y la pequeña proporción que representa el comercio exterior dentro de su economía, hacen de ese país una unidad económica comparable en magnitud e importancia a la que podría ser toda la Europa Occidental si llegara a formar una entidad económica regional.

América Latina, por su parte, no constituye una unidad económica ni es probable que en un futuro próximo llegue a serlo; pero los países latinoamericanos tienen problemas, intereses y aspiraciones económicas comunes, por lo menos en lo fundamental. En cambio, los intereses económicos concretos de los Estados Unidos, aunque a veces sean complementarios de los nuestros, tienen un signo básicamente contrario. Esta oposición de intereses se ha traducido en una

divergencia de criterios y de principios económicos entre los Estados Unidos y la América Latina prácticamente desde que empezó el panamericanismo moderno. Desde la Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889), los Estados Unidos propusieron —y la América Latina rechazó— la creación de una Unión Aduanal en todo el Continente, lo que habría dado al traste con toda posibilidad futura de industrialización en Latinoamérica y nos habría condenado para siempre a seguir extrayendo materias primas para la industria americana.

Las diferencias entre nuestros puntos de vista no han disminuído con el tiempo. En la actualidad, la América Latina y los Estados Unidos sostienen tesis opuestas, que corresponden a intereses antagónicos, prácticamente sobre todos los temas económicos importantes de nuestros días: sobre el problema de la paridad en el intercambio, esto es, sobre el principio mismo y los métodos para lograr un equilibrio entre los precios de las materias primas y de los artículos manufacturados; sobre política arancelaria; sobre los métodos de financiamiento público y privado para el desarrollo económico de los países insuficientemente evolucionados; sobre la función y el carácter de la inversión extranjera en Latinoamérica; inclusive, por lo menos en cierto grado en lo que toca a México y a algunos otros países, sobre la función y la importancia recíprocas de la iniciativa privada y de los recursos públicos como motores del progreso económico de nuestros países. Esta oposición de principios se ha manifestado en todas las Reuniones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y en todas las Conferencias Interamericanas desde Chapultepec.

La conclusión básica que cabría inferir de esta situación es que la existencia de problemas, intereses y aspiraciones económicas comunes a los países latinoamericanos debería reflejarse en la adopción de una política económica común y propia que sirviera específicamente los intereses latinoamericanos. No una política ni una filosofía económica común a las dos Américas, sino principios para uso de la América Latina que le den mayor cohesión y fuerza en sus relaciones económicas con los demás países o regiones, entre otros,

precisamente con la América Anglosajona. La ruta equivocada, en cambio, que el panamericanismo da a veces la impresión de seguir, consiste en esforzarse por encontrar un decálogo económico común a los Estados Unidos y a la América Latina.

Si los países latinoamericanos pretenden mejorar su posición frente a los demás países, incluyendo los Estados Unidos, y desean adoptar medidas prácticas para mejorar su nivel de vida, deberán empezar por sentar principios y establecer bases que traduzcan *su* comunidad de intereses económicos. En cierto modo, esos principios comunes existen, y, si hubiera habido un foro y una ocasión propicias, quizá se habrían llegado a formular con precisión. De lo que carece Latinoamérica es de instituciones políticas y jurídicas que reflejen y den vigencia a esa comunidad de intereses económicos latinoamericanos. Hasta ahora sus esfuerzos han resultado estériles, en buena parte porque se han realizado dentro de un marco panamericano cuyo supuesto, la unidad económica de América, no corresponde a la realidad.

4. LA COOPERACIÓN POLÍTICA Y EL PANAMERICANISMO

Desde la primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889) hasta nuestros días, la convivencia interamericana ha plasmado en cierto número de principios político-jurídicos que regulan las relaciones recíprocas entre los países del Continente. Estos principios, de convivencia política, constituyen la mejor conquista alcanzada hasta ahora por el panamericanismo. Las relaciones económicas entre la América Anglosajona y la América Latina, por su naturaleza, no han podido dar origen hasta hoy a una auténtica entidad económica regional, o siquiera al establecimiento de ciertos principios comunes que pudieran constituir el embrión de una unidad económica panamericana en el próximo futuro. En el terreno de la cooperación social, tampoco se ha adelantado lo suficiente para poder atribuir al panamericanismo una aportación positiva y directa en la elevación de las condiciones sociales de vida en el Continente Americano. Quizá en materia de cooperación cultural podría hablarse, sobre

todo recientemente, de algunas realizaciones positivas. Pero en lo fundamental, el panamericanismo consiste, hasta ahora, en normas que regulan y restringen la acción política internacional en unos Estados frente a otros dentro del Continente Americano.

¿Cuáles son esas normas de convivencia política y en qué medida han contribuido a integrar una comunidad americana de naciones? En la contestación a estas preguntas radica todo el problema de la "realidad" del panamericanismo. Porque la Organización de Estados Americanos, como cualquier asociación interestatal, no es en última instancia sino una urdimbre de vínculos político-jurídicos entre Estados. Del valor de estos vínculos y de su impacto en la vida internacional americana dependerá en el fondo la respuesta a la interrogación fundamental que deben hacerse todos los países latinoamericanos: ¿El panamericanismo, esto es, la vinculación permanente entre los Estados Unidos y la América Latina en un organismo regional, constituye la mejor solución posible a la necesidad de vida regional en América? Se examinarán, pues, para contestar esta pregunta, diversos principios de convivencia interamericana, analizando en cada caso, primero su especificidad, es decir, si se trata de principios comunes sólo a los países Americanos, ya que si también lo fueran a otras partes del mundo, no habría razón para estructurar sobre su presencia una entidad específica; y segundo la medida en que han contribuido a estrechar la solidaridad entre los países americanos y a dar cohesión al sistema.

Si se quiere apreciar objetivamente el valor del panamericanismo, o en otros términos, si se quiere medir la importancia de estos principios político-jurídicos, es preciso rechazar en primer término, por lo menos como un vínculo específicamente panamericano, la existencia de ciertos principios o normas que algunos entusiastas partidarios del panamericanismo consideran como patrimonio de este sistema. Así, J. M. Yepes⁶ señala, como normas del "derecho de gentes panamericano", la consagración de la norma *pacta sunt servanda* como fundamento del Derecho Internacional; el princi-

⁶ *Op. cit.*

pio de la libre determinación de los pueblos; “la existencia de cierta forma de civilización fundada en el respeto del individuo, en la libertad del espíritu, en la ley del contrato y en una moral internacional de carácter obligatorio y objetivo”; y otras de la misma índole. Si lo que se quiere decir es que tales principios constituyen *desiderata*, postulados o aun normas jurídicas vigentes en América, la afirmación es sin duda cierta; pero en ese caso, difícilmente podrían ser considerados como factores específicos de unión entre las Repúblicas Americanas, ya que tales principios, en tanto que postulados o aun normas, regulan igualmente las relaciones entre otros Estados ajenos al Continente Americano entre sí, y también las relaciones entre los países de América con los demás Estados. Si, en cambio, lo que se quiere decir es que estos principios han tenido una vigencia y una observancia especialmente escrupulosa y extendida en América, en un grado que permitiera contrastar fundamentalmente nuestra situación a esos respectos con la de otras regiones del mundo, tal afirmación sería en verdad difícil de demostrar.⁷

Un análisis más realista y modesto de la situación nos llevaría a considerar aquí sólo aquellos principios que por haber surgido en América, por haber recibido una interpretación peculiar o por haber sido invocados o aplicados con especial frecuencia en las relaciones interamericanas, merecen ser considerados como principios que revisten una importancia sobresaliente en el Continente Americano.

Estos principios son, a nuestro juicio, los siguientes: la solución pacífica de las controversias; el no reconocimiento

⁷ Desgraciadamente, la apropiación inmodesta de *desiderata* universales o de los grandes principios del derecho de gentes —que a menudo no guardan relación con la realidad institucional de nuestros pueblos—, no es exclusiva de algunos celosos panamericanistas; las propias Conferencias Panamericanas han caído con frecuencia en esta tendencia que no favorece ciertamente el prestigio universal del panamericanismo, sino que, por el contrario, ha contribuido a que numerosos autores europeos lo califiquen de irreal, declamatorio e insincero. La siguiente afirmación, expresada en la “Declaración de México” aprobada por la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (Conferencia de Chapultepec, México, 1945) podría servir como ejemplo de la tendencia que comentamos:

“La Comunidad Americana mantiene los siguientes principios esenciales como normativos de las relaciones entre los Estados que la componen:

.....
12. ...*El hombre americano no concibe vivir sin justicia. Tampoco concibe vivir sin libertad.*”

de la validez de la conquista territorial; los varios principios relativos al *status* de los extranjeros (la igualdad de trato entre extranjeros y nacionales, la doctrina Calvo, la doctrina Drago y el principio de la no responsabilidad de los gobiernos por daños sufridos por extranjeros en guerra civiles); la no intervención; la aspiración común de las Repúblicas Americanas por la democracia representativa; y, por último, el principio de la defensa conjunta frente al exterior.

5. SOLUCIÓN PACÍFICA DE LAS CONTROVERSIAS

El principio de que todas las controversias deben recibir una solución pacífica ocupó la atención de los gobiernos americanos desde la Primera Conferencia Panamericana. La consagración y el perfeccionamiento de este principio constituyen sin duda uno de los temas dominantes del panamericanismo. Sin embargo, difícilmente se le puede considerar como un principio peculiar de América, ni podría decirse que nuestros países se hubiesen anticipado en el reconocimiento de este principio o que éste tenga una vigencia jurídica mayor o haya recibido una aplicación más extendida en América. Prueba de ello es que la primera consideración fructífera de este principio por las Conferencias Panamericanas (México, 1901), tuvo por resultado el reconocimiento, como normas de Derecho Internacional americano, de aquellos principios relativos al arbitraje que habían sido consagrados previamente en el ámbito mundial por las tres Convenciones firmadas en la Conferencia Internacional de La Haya de 1899.⁸ El Tratado Gondra (1923) y el Protocolo Adicional de Washington de 1929 significaron un adelanto del panamericanismo en esta materia, aunque como perfección técnica y como aproximación al ideal del arbitraje obligatorio, están muy atrás de los principios reconocidos en la misma época en el Acta General para el Arreglo Pacífico de las Diferencias Internacionales (Ginebra, 1928), que aspiraba a tener una

⁸ El artículo 1 del Protocolo de Adhesión a las Convenciones de La Haya aprobado por la Conferencia Panamericana de México dice así: "Las Repúblicas Americanas representadas en la Conferencia Internacional de México, que no sean signatarias de las tres Convenciones firmadas en La Haya el 29 de julio de 1899, reconocen los principios consignados en dichas Convenciones, como formando parte del derecho público internacional americano."

vigencia universal. En la Conferencia de Bogotá (1948) las Repúblicas Americanas suscribieron el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá) que representa un adelanto considerable respecto de todo lo que se ha logrado hasta ahora, tanto en la esfera mundial como en la interamericana, ya que el Pacto consagra el principio del arbitraje obligatorio y establece mecanismos adecuados para impedir que se frustre este propósito, estableciendo además la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia para las controversias de carácter jurídico. Desgraciadamente, las dos reservas formuladas por los Estados Unidos versan precisamente sobre estos dos principios. En aquellas controversias en que los Estados Unidos sean Parte, los principios del arbitraje y de la jurisdicción obligatorias, en las cuales reside el valor del instrumento, resultan prácticamente nugatorios. Si es de presumirse que algunas de las controversias más importantes en que se vean envueltos los países latinoamericanos serán precisamente con los Estados Unidos —la historia así lo confirma— no se escapa la conclusión de que el referido Pacto tiene un valor muy relativo para aquéllos. Por lo demás, su vigencia todavía es limitada: siete Estados la suscribieron con reservas y seis años después de su firma sólo ocho países la han ratificado, de los cuales uno con reservas.

En conclusión, si bien no podría desestimarse la importancia del principio de la solución pacífica de las controversias como un postulado del panamericanismo, tampoco cabría exagerar su valor como un principio peculiar que haya influido o influya considerablemente en la integración política del Continente.

6. EL NO RECONOCIMIENTO DE LA VALIDEZ DE LA CONQUISTA TERRITORIAL

Este principio fue reconocido desde la primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889), la cual declaró que las guerras de conquista entre naciones americanas constituían “actos injustificables de violencia y de expoliación”; las cesiones territoriales debían considerarse nulas si se realizaban

bajo amenaza de guerra o presión de la fuerza armada. El mismo principio recibió después una aplicación extracontinental importante a raíz del caso de Manchukuo (se le dio entonces el nombre de Doctrina Stimson).⁹ Posteriormente, varias Conferencias Panamericanas han reiterado el mismo principio y finalmente se consagró en forma categórica y clara en la Carta de la Organización de Estados Americanos (artículo 17).

Como ocurre con varios principios que se refieren a los derechos y deberes de los Estados, este principio no está consagrado expresamente en la Carta de las Naciones Unidas, que carece de un capítulo sobre aquella materia.¹⁰ Sin embargo, no podría dudarse que constituye en la actualidad una norma jurídica universalmente válida; la propia Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas lo incluyó en la Declaración de Derechos y Deberes de los Estados, que se elaboró en el año de 1949 (artículos 9 y 11). No podría, pues, considerarse este principio como una norma propia del llamado Derecho Internacional Americano, aun cuando no cabría desconocer el hecho de que su primer reconocimiento como Derecho Positivo se realizó en la esfera del panamericanismo.

7. "STATUS" DE LOS EXTRANJEROS

Esta cuestión incluye varios principios conexos que a veces se presentan como aspectos diversos de un mismo problema. Como es bien sabido, en esta materia, quizá más que en ninguna otra, ha existido tradicionalmente una oposición entre los intereses y el punto de vista de los Estados Unidos y los de los países latinoamericanos. Desde las primeras Conferencias Panamericanas se empezaron ya a discutir estos principios. En la de México (1901) se aprobó una convención estableciendo la igualdad de derechos civiles para los nacio-

⁹ La Liga de las Naciones consagró este principio en una Resolución de la Asamblea de la Liga del 11 de marzo de 1932 en los siguientes términos:

"Incumbe a los Miembros de la Liga de las Naciones no reconocer ninguna situación, tratado o acuerdo que pudieran haberse realizado por medios contrarios al Pacto de la Liga de las Naciones o al Pacto de París."

¹⁰ Capítulo intitulado "Naturaleza, Fines y Principios de las Naciones Unidas".

nales y para los extranjeros a la cual no se adhirieron únicamente los Estados Unidos. En la misma Conferencia se aprobó otra convención estableciendo la norma de la irresponsabilidad del Estado por los perjuicios causados a los extranjeros por guerras civiles o disturbios internos, norma no sólo vigente entonces entre numerosos Estados latinoamericanos, sino entre varios de éstos y algunos países europeos;¹¹ los Estados Unidos no votaron ni firmaron esta convención. La tesis general norteamericana (que había sido expuesta en la Conferencia anterior de Washington por el señor W. Trescott) consistía en que sólo en lo concerniente a contratos sin carácter público —y eso con serias reservas— puede admitirse que un extranjero no tenga derecho a exigir una protección mayor que la acordada al nacional. En cuanto a la Doctrina Calvo, según la cual el extranjero se somete desde la conclusión del contrato o el otorgamiento de la concesión a los tribunales locales y renuncia a solicitar la protección diplomática de su país, los Estados Unidos nunca la han aceptado, alegando que el derecho renunciado en realidad no pertenece al particular sino a su país: El derecho del Estado *ex iure gentium* no puede ser modificado o abrogado *pactis privatorum*.¹² Con el correr de los años no se ha adelantado mucho en esta materia que podría ser considerada como piedra de toque de la solidaridad americana. Aún en la actualidad, los Estados Unidos no aceptan este principio. Los países latinoamericanos lograron insertar en el reciente Pacto de Bogotá el importante Artículo VII, el cual dispone lo siguiente:

VII. Las Altas Partes Contratantes se obligan a no intentar reclamación diplomática para proteger a sus nacionales, ni a iniciar al efecto una controversia ante la jurisdicción internacional, cuando dichos nacionales hayan tenido expeditos los medios para acudir a los tribunales domésticos competentes del Estado respectivo.

Los Estados Unidos rechazaron expresamente este principio mediante la interposición de una reserva directa contra

¹¹ Alberto Guani, *La Solidarité Internationale dans l'Amérique Latine*. Recueil des Cours, Académie de Droit International, tomo 8 (1925, III), pág. 259 y siguientes.

¹² Karl Strupp, *L'Intervention en Matière Financière*, Recueil des Cours, Académie de Droit International, tomo 8 (1925, III), pág. 80.

el citado artículo. Difícilmente se puede hablar de principios jurídicos comunes de carácter internacional, cuando en esta cuestión vital para los países latinoamericanos, y que ha dado origen a tantas controversias graves, el Continente sigue aún dividido en dos.

La Doctrina Drago¹³ tampoco llegó a convertirse en su tiempo en un principio panamericano, a pesar de la gran importancia que su reconocimiento hubiera tenido entonces para los países latinoamericanos. Los Estados Unidos no la aceptaron, manifestando (Nota del Secretario de Estado, señor Hay, reproduciendo un mensaje del Presidente Teodoro Roosevelt del 2 de diciembre de 1902) que: "Ninguna nación independiente de América debe abrigar el menor temor de una agresión por parte de los Estados Unidos. Cada país debe mantener el orden en el interior de sus fronteras y cumplir con las justas obligaciones hacia los extranjeros. Hecho esto, pueden tener la seguridad de que, fuertes o débiles, no deberán temer una intervención financiera." En cuanto a la contraproposición Porter, presentada en nombre de los Estados Unidos a la Conferencia de La Haya de 1907 sobre esta misma materia, basta recordar que fue objeto de reservas formales por prácticamente todas las Repúblicas Latinoamericanas que concurrieron a dicha conferencia.¹⁴ En opinión de Strupp,¹⁵ la Convención aprobada en La Haya (sobre la base de la proposición americana) no ha tenido ningún valor debido a la falta de ratificación de la mayoría de los Estados que han sufrido intervenciones por parte de países acreedores.

En la actualidad, la Doctrina Drago ha sido superada. La prohibición de hacer uso de la fuerza y la inviolabilidad del territorio han sido reconocidas por el artículo 2, párrafo 4 de la Carta de las Naciones Unidas y por los artículos 15, 16, 17 y 18 de la Carta de la Organización de Estados Americanos.

¹³ Según esta doctrina, la falta de pago de la deuda pública no puede autorizar la intervención armada ni menos aún la ocupación del territorio de los Estados Americanos.

¹⁴ El texto de las reservas está reproduciendo en la citada obra de A. Guani, págs. 290 y 291.

¹⁵ *Op. cit.*, pág. 111.

La aceptación por los Estados Unidos de los principios relativos al *status* de los extranjeros hubiera tenido una importancia decisiva en el estrechamiento de los vínculos de amistad entre las dos Américas. La historia de nuestras relaciones con los Estados Unidos en los últimos cien años es en buena parte el recuerdo de la oposición entre dos intereses y dos tesis que se enfrentaron innumerables veces en esta materia. Si algún calificativo fuera apropiado para estos principios sería el de "latinoamericanos", pero nunca el de "panamericanos".

8. LA NO INTERVENCIÓN

El principio de No Intervención representa quizá la mejor conquista del panamericanismo: Ningún otro principio internacional ha echado raíces tan hondas en nuestra conciencia jurídica ni ha tenido mayor importancia en la vida del Continente.

El principio tiene ciertamente una validez universal, pero ha sido formulado en América de un modo más riguroso y eficaz que en otras partes. El hecho de que este principio se haya perfeccionado en suelo americano es sin duda un motivo de orgullo; pero esa misma circunstancia también dice mucho sobre sus causas y orígenes. Ha sido precisamente la dolorosa experiencia latinoamericana, las innumerables intervenciones que hemos sufrido, tanto de países europeos como de los Estados Unidos, las que han provocado, como una reacción defensiva de nuestros países, la vigorización de este principio. Paradójicamente, la norma internacional más característica e importante de América no nació de la unión, sino de la desunión del Continente.

La No Intervención es un principio negativo, de defensa; representa el peldaño más bajo de la convivencia, es apenas un *modus vivendi*, una fórmula de tolerancia que facilita en América, ante todo, la convivencia entre veinte Repúblicas Latinoamericanas por un lado y los Estados Unidos por el otro, pero no es, ni por su origen ni por su naturaleza, un principio de cooperación positiva, sino apenas, su pre-requisito.

La "realidad" y el valor de un sistema regional no se pueden medir en función de un principio negativo como la No Intervención; su medida la dan los aspectos positivos de la convivencia. Pero, mientras las Organizaciones Internacionales continúen basándose en el respeto de la soberanía estatal, la No Intervención seguirá siendo, en un mundo compuesto por Estados desiguales en fuerza y en grados distintos de evolución, un prerequisite necesario de toda solidaridad política o económica. Ahí donde los intereses que persiguen los Estados son comunes, cuando se está en presencia de un sistema regional de composición homogénea en que los factores de integración predominan sobre las fuerzas centrífugas, los Estados pueden permitirse ser menos celosos de su soberanía. Las barreras que opone un Estado frente a otros que son miembros de una misma agrupación internacional son más sólidas mientras más heterogénea sea la composición del organismo. Dentro de la Organización mundial, esas barreras deben ser más grandes; en el seno del Organismo regional, podrían ser mínimas. Sin embargo, paradójicamente, el principio de No Intervención está consagrado en América en forma más rigurosa y estricta que en la Carta Mundial.¹⁶ Si se quisiera demostrar la dualidad política y económica del Continente y la escasa integración del sistema panamericano, la formulación americana del principio de No Intervención sería una buena prueba de ello, no obstante que se le considera uno de los puntales del panamericanismo; lo es en verdad, pero justamente en la medida en que recoge la realidad dual del Continente, en que sus estrictas prescripciones reflejan las necesidades de la convivencia entre los Estados Unidos y la América Latina.

En los últimos tiempos se ha abierto paso una tendencia peligrosa que se refiere al principio de No Intervención en América. Consiste en sostener que el principio de No Intervención es oponible a la acción de otros Estados, pero no

¹⁶ El artículo 15 de la Carta de la Organización de Estados Americanos dice así: "Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de ingerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen."

a la acción colectiva que pueda adoptar el organismo regional; es decir que, conforme a esta tesis, no se considerarían intervención las medidas decretadas por la Organización de Estados Americanos. En un capítulo anterior¹⁷ se expresó que, efectivamente, el principio de No Intervención se refiere tan sólo a la acción de otros Estados y que esta cuestión debe distinguirse de aquella otra consistente en la existencia de cierto dominio reservado del Estado que está vedado a la acción de los organismos internacionales. Como es natural, este dominio no comprende la actividad *internacional* del Estado; precisamente el objeto de los Organismos consiste en limitar, en "intervenir" para regular la acción internacional de los Estados. Pero sólo hasta aquí es admisible la tesis. También se expresó anteriormente que, conforme al artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas, aquellos "asuntos que son esencialmente de la jurisdicción *interna* de los Estados" no pueden ser objeto de intervención por parte de los Organismos Internacionales. Es decir, existe un dominio que comprende la vida interna del Estado y que está "reservado", que escapa a toda acción extraña, aun de los Organismos Internacionales, ya que ningún país querría ser miembro de ellos si su participación implicara renunciar a su autonomía interna. Así pues, esa norma prohibitiva debe considerarse como un elemento esencial, de definición, que está en la base misma de toda organización internacional compuesta por Estados soberanos, independientemente de que su Carta Constitutiva la consagre expresamente, como en el caso de las Naciones Unidas, o no lo consagre, como ocurre tratándose de la Organización de Estados Americanos. En realidad, no habría sido forzoso consagrar formalmente el principio de la jurisdicción interna (como lo reconoció el Comité de la Conferencia de San Francisco, encargado de redactar el artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas), ya que por su naturaleza está implícito en la estructura misma de toda agrupación internacional.

Sin embargo, algunos desarrollos recientes del panamericanismo son manifiestamente contrarios a ese principio estructural de la Organización de Estados Americanos. La Décima

¹⁷ "Las Funciones de las Naciones Unidas. Sus Límites."

Conferencia Interamericana celebrada en Caracas adoptó una resolución intitulada "Declaración de Solidaridad para la Preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo Internacional", que autoriza la acción colectiva contra los Estados Miembros en caso de presentarse hipótesis que indudablemente se refieren y pertenecen a la "jurisdicción interna" de los Estados, tales como el dominio o control de sus instituciones por el comunismo. México presentó en vano numerosas enmiendas tendientes a precisar, como mínimo, que la premisa de la acción colectiva debía consistir en la subversión de agentes de países extranjeros; es decir, se pretendía por lo menos atribuir un claro carácter internacional a aquellos factores que fundaran la acción colectiva del Organismo Interamericano, retirándolos a la vez del ámbito de la jurisdicción interna. Sin embargo, todas las enmiendas de México fueron rechazadas. Aún más, al formularse la resolución titulada "Declaración de Caracas", México intentó incluir, como uno de los principios normativos del sistema, el siguiente:

El régimen político y la organización económica y social de los pueblos pertenecen esencialmente a la jurisdicción interna del Estado, por lo que no pueden ser objeto de intervención alguna, directa o indirecta, individual o colectiva, por parte de uno o más países o por la Organización de los Estados Americanos.

A pesar de que nuestra fórmula no consistía sino en la aplicación de un principio ya consagrado por la Carta de las Naciones Unidas, fue rechazado por la Conferencia, habiendo obtenido cuatro votos en favor (Bolivia, México, Argentina y Guatemala), dos en contra (Estados Unidos y Brasil) y catorce abstenciones. (De acuerdo con el sistema de votación de la O.E.A., una resolución requiere para su aprobación en plenaria la mayoría absoluta de los Estados presentes en la Conferencia; en este caso, once votos.)

El rechazo de este principio significa un franco retroceso del panamericanismo. Los Estados no quedan suficientemente protegidos en aquel aspecto de la intervención que se ha vuelto más peligroso e importante en nuestros días. América empieza a superar la fase de la intervención unilateral y arbitra-

ria, por lo menos de carácter militar. La forma moderna de intervención consiste en la acción colectiva obtenida mediante la suma de votos en las reuniones internacionales.

9. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA COMO ASPIRACIÓN COMÚN DE LAS REPÚBLICAS AMERICANAS

El ejercicio de la democracia representativa constituye uno de los postulados del panamericanismo. En la famosa resolución XXXII adoptada en la Conferencia de Bogotá, los pueblos del Nuevo Mundo reiteraron la fe que “han depositado en el ideal y en la realidad de la democracia”, y en la propia Carta de la Organización de Estados Americanos se dice (artículo 5, párrafo d) que: “La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.”

Este es uno de los principios panamericanos que están más alejados de la realidad. Actualmente, más de la mitad de los Estados Miembros no satisfacen los requisitos mínimos para considerar que mantienen regímenes democráticos de gobierno. Lo que es peor, si se compara la situación actual con la que privaba hace algunos años, el ideal de la democracia parece alejarse cada vez más de América.

Sin embargo, en sí no podría criticarse el hecho de que las Repúblicas Americanas persiguieran un ideal que en la actualidad todavía no están en condiciones de practicar. Pero aquello que es interesante observar, si se quiere llegar a una conclusión sobre los factores de solidaridad que actúan en el Continente Americano, es que la composición política dual del Continente no ha favorecido históricamente ni favorece en la actualidad la práctica de la democracia representativa en América. La existencia de dictaduras en nuestro Continente obedece a un complejo de causas y factores propios de los países que las sufren. Pero no podría negarse —y ésta es una verdad que se repite como axioma en la América Latina— que una de las razones más poderosas para la perpetuación de regímenes dictatoriales en América es el decidido apoyo moral y material que históricamente les han

proporcionado los Estados Unidos. Aun escritores norteamericanos que podrían considerarse casi como apologistas oficiales del panamericanismo, como Whitaker, así lo reconocen.¹⁸ Lo más lamentable es que las condiciones de la postguerra han empeorado la situación: la lucha política e ideológica que libran los Estados Unidos contra el comunismo han traído como consecuencia indirecta, el fortalecimiento de las dictaduras en América. La realidad continental no es la unión en la democracia, sino la desunión, la división en dictaduras y países democráticos. El postulado de la democracia representativa tiene un valor nulo como factor de solidaridad y de cohesión en América.

Han surgido en América algunas iniciativas nobles que representan un esfuerzo por encauzar nuestros países por senderos democráticos. Entre otras podrían citarse la famosa propuesta de Rodríguez Larreta, del Uruguay, proponiendo la acción colectiva en América en favor de la democracia y de los derechos del hombre; la proposición guatemalteca, sometida a la Conferencia de Chapultepec, sobre reconocimiento de gobiernos no democráticos, y las proposiciones semejantes a esta última que reiteradamente ha presentado el Uruguay (la última vez en la Conferencia de Caracas), y quizá también, la llamada Doctrina Tobar.¹⁹ La aceptación de estas tesis constituiría sin duda un adelanto considerable en la vida política de América. Sin embargo, ninguna de ellas ha sido aceptada hasta ahora, en parte, por la oposición de las dictaduras, pero también, debido a que algunos gobiernos democráticos se han visto obligados a rechazarlas en vista de las condiciones políticas que privan actualmente en el Continente Americano. Desgraciadamente, aun el elemento liberal de América, que difícilmente tendría algo que reprocharles en sí, ha tenido que adoptar una actitud de reserva frente a esas proposiciones y, en definitiva, pronunciarse en su contra. La razón no es difícil de descubrir; existe el temor de que las

¹⁸ Arthur P. Whitaker, *Las Américas y un Mundo en Crisis*, pág. 237.

¹⁹ Según esta doctrina, no se debe reconocer a ningún gobierno surgido de una revolución o golpe de Estado, mientras el pueblo no haya tenido oportunidad de organizar al país bajo la forma constitucional, mediante representantes libremente elegidos.

citadas proposiciones puedan ser utilizadas como instrumentos de presión y de ingerencia indebida para alinear políticamente a las Repúblicas Americanas, ya sea negando el reconocimiento diplomático o auspiciando la acción colectiva para intervenir en sus asuntos internos. Por este motivo, la América Latina se ha visto privada de aplicar fórmulas que significarían un adelanto democrático y un nivel más elevado de convivencia en América. Mientras subsista ese temor, mientras no cambien las circunstancias actuales, la piedra angular del sistema interamericano, su principio-guía, no será la democracia, sino el nacionalismo intransigente, la No Intervención.

México ha comprendido bien esta situación. Aunque un sector considerable de la opinión pública del país ve con franca antipatía las dictaduras latinoamericanas, el gobierno ha mantenido una consistente política antiintervencionista, aun cuando sirva para encubrir y proteger por igual a los regímenes dictatoriales.²⁰ El menor cambio de posición contribuiría a la postre, no al progreso de la democracia, sino probablemente al entronizamiento de nuevas dictaduras, y, en lo que se refiere concretamente a México, debilitaría una posición de principio que seguirá siendo, quizá todavía por muchos años, el mejor resguardo de nuestra independencia política.

10. LA DEFENSA COLECTIVA FRENTE AL EXTERIOR

El principio de la defensa colectiva representa un grado avanzado de cohesión entre los miembros de un sistema regional,

²⁰ Un autor y diplomático mexicano, Luis Quintanilla, ha formulado un "test" de la democracia consistente en señalar todos aquellos vicios que impiden considerar a un Estado como democrático (*Democracia y Panamericanismo*, pág. 65). A pesar de que el "test", por su bondad intrínseca, podría haberse presentado en los foros internacionales y convertido en resolución interamericana, nunca ha sido introducido formalmente como una proposición. En primer lugar, no es seguro, en vista del actual cuadro político de América, que los debates sobre un proyecto semejante dieran como resultado último algo parecido a lo que el propio Quintanilla entiende por democracia; en segundo término, aun cuando este autor no sugiere la acción colectiva internacional para preservar la democracia, el simple hecho de definirla internacionalmente implicaría una desviación del principio de que el régimen de gobierno y el sistema económico de las naciones pertenecen al dominio interno de los Estados y quedan, por tanto, fuera de la órbita de los organismos internacionales.

en cuanto revela una conciencia común de constituir una unidad frente al exterior que debe defenderse en común. Este principio podría convertirse en uno de los factores de solidaridad que mejor contribuirían a estructurar una comunidad regional integrada. Sin embargo, el Tratado de Río, en el cual plasmó este principio, empieza a ser desvirtuado en sus propósitos en dos aspectos importantes.

En primer término, la tendencia a utilizar las medidas de coerción previstas en el Tratado, no para su objeto fundamental, que consiste en rechazar la agresión armada o en servir como instrumento del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, sino como medida de presión para juzgar, condenar y eventualmente derrocar el régimen interno de los Estados en la medida en que no cuente con la aprobación de la mayoría de las Repúblicas Americanas. Al tratar el principio de la No Intervención en América, se ha hecho ya referencia a la resolución número XCIII aprobada en la Décima Conferencia Interamericana celebrada en Caracas, la cual trasluce claramente esta tendencia. El Tratado de Río fue concebido y formulado como un instrumento que debía proteger al Continente en aquellos aspectos internacionales y no internos de de defensa común. Ciertamente, la fórmula en extremo vaga del artículo 6 (“cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América”) permite un amplio radio de acción al Órgano de Consulta. Pero la mejor prueba de que los autores del Tratado de Río no preveían ni deseaban la intervención colectiva en asuntos internos como los que contempla la resolución de Caracas es que, cuando se elaboró el Tratado de Río, se presentaron dos proposiciones en este sentido y ambas fueron rechazadas. Uruguay propuso que el Tratado se aplicara “a la violación de los derechos esenciales del hombre o al *abandono del sistema democrático*” y Guatemala, a “cualquier hecho o situación que pudiera *poner en peligro la estructura democrática del Continente*”. El rechazo expreso de estas proposiciones refuerza considerablemente la interpretación en el sentido de que el régimen de gobierno de los Estados americanos queda al margen de la acción colectiva prevista en el Tratado.

Desgraciadamente, no es ése el único aspecto en que los fines perseguidos por el Tratado de Río pueden ser desvirtuados. La composición misma del acuerdo regional y el nuevo papel que desempeñan los Estados Unidos en la política mundial están convirtiendo el acuerdo en una alianza militar que sirve fundamentalmente para realizar los objetivos extracontinentales de los Estados Unidos. Es decir, se está transformando de un instrumento de defensa *regional* en un instrumento de política *mundial*. La triple participación de los Estados Unidos en el Tratado de Río Janeiro, en el Tratado del Atlántico del Norte y en los acuerdos de defensa del Pacífico crean para los Estados latinoamericanos riesgos políticos y militares muy distintos de los que normalmente se entiende por defensa continental. Las únicas responsabilidades *extracontinentales* que deben contraer nuestros países son aquellas que derivan directamente de la Carta de las Naciones Unidas y, precisamente, con todas las garantías que contiene. El sentido que para nosotros tiene el Tratado de Río es evitar que la agresión se acerque a nuestras costas. La guerra se aproxima a nuestro Continente en la medida en que uno de sus miembros, al que los demás están obligados a prestar ayuda defensiva, tenga intereses propios y directos en otras zonas de conflicto. Un acuerdo defensivo regional sólo tiene sentido para los países latinoamericanos, si obliga a la defensa conjunta únicamente de aquellos países que carezcan fuera de América de intereses políticos y militares susceptibles de ocasionar una guerra. En el pasado, quizá hasta unos años antes de la última guerra, mientras los Estados Unidos seguían una política aislacionista, las ventajas de un tratado de defensa conjunta con los Estados Unidos hubieran superado las desventajas para los países latinoamericanos. Hoy en día sus beneficios no son manifiestos.

11. CONCLUSIONES

a) *Generalidades*

Las consideraciones anteriores no llevan a la conclusión de que el panamericanismo sea la mejor respuesta para México a los problemas que requieren una solución regional.

En el aspecto económico, el panamericanismo no ha logrado establecer aún aquellos principios básicos de cooperación interamericana que podrían contribuir en forma positiva a la elevación del nivel de vida de los pueblos latinoamericanos. En buena parte, la razón estriba en que los órganos e instrumentos panamericanos, por su propia naturaleza, no reflejan ni se basan en la división real del Continente en dos zonas económicas claramente distintas, cuyos problemas, intereses y aspiraciones económicos son fundamentalmente opuestas, aunque sus economías sean complementarias. Si esto fue cierto desde que se inició el panamericanismo moderno, lo es en mayor grado en la actualidad. Ahora bien, lo que interesa observar no es en sí el hecho de que la América Latina y los Estados Unidos mantengan puntos de vista diferentes sobre aquellos problemas económicos que más afectan a nuestros países; no es de extrañar que así ocurra en vista de su distinta estructura y de la oposición entre sus intereses económicos. Aún más, la división del Continente en dos regiones económicas distintas puede significar un positivo beneficio para los países latinoamericanos. Lo importante es que la necesaria y deseable vecindad de dos economías distintas en el Continente, unida a la imposibilidad de que se integren en una sola entidad, imponen a los países latinoamericanos el imperativo de enfocar el problema desde un ángulo latinoamericano, creando una política común y propia que responda a los intereses del grupo y de sus miembros individuales. Quizá sea muy difícil realizar este propósito, pero no existe actualmente otra base firme para organizar una auténtica entidad económica regional; y, en el mundo contemporáneo, la creación de unidades económicas mayores representa la mejor solución para desarrollar integralmente los recursos humanos y naturales de los países incipientemente desarrollados.

Se han examinado las normas esenciales de la cooperación política en América. Aquellos principios que tienen mayor importancia en el Continente no han llegado a formar, ya sea por su naturaleza o por otras circunstancias, vínculos de solidaridad suficientemente vigorosos para crear una comunidad política panamericana. Algunos, como el no reconocimiento de la validez de la conquista territorial, la solución pacífica de

las controversias o el postulado de la democracia representativa, son comunes pero no exclusivos de los pueblos americanos; es decir, muchas de las instituciones que son comunes a los Estados Unidos y a la América Latina lo son también a todas las naciones que heredaron la tradición política y jurídica de Occidente. Otros principios importantes, como la No Intervención, tienen un carácter negativo y su misma naturaleza, origen e importancia revelan el antagonismo político que divide a las dos Américas. Los principios relativos al *status* de los extranjeros podrían haber sido la base de una convivencia pacífica y amistosa entre la América Latina y los Estados Unidos, pero no han obtenido en realidad la adhesión de este último país. El principio de la defensa común frente al exterior, que por su naturaleza podría contribuir al estrechamiento de la solidaridad americana, se ha convertido en un principio que hoy presenta serios riesgos para la América Latina debido a los intereses políticos y militares extracontinentales de su asociado norteamericano. Además, un principio que se concibió fundamentalmente como defensa frente al ataque o a las contingencias exteriores, tiende a transformarse en un instrumento de intervención en los asuntos internos de los Estados latinoamericanos. Otros principios, excelentes en sí, como la protección internacional de la democracia y de los derechos del hombre y el no reconocimiento de las dictaduras impuestas por cambios violentos, no han sido consagrados en América por el temor de que pudieran utilizarse como instrumentos de intervención en los países latinoamericanos. Por último, otras instituciones de menor importancia que no se han estudiado, como el asilo diplomático y el principio *uti possidetis*, son latinoamericanas, pero no panamericanas. Una de las pocas instituciones de cierta importancia que es común a la América Latina y a los Estados Unidos es el reconocimiento del principio territorial en vez del *jus sanguinis* como base de la nacionalidad.

b) *El espíritu panamericano*

La naturaleza y la función que han desempeñado en América los grandes principios panamericanos demuestran la es-

casa integración política del Continente. Este fenómeno ha sido causa y efecto, a la vez, de que no exista verdaderamente un espíritu panamericano. En la conciencia de nuestros pueblos, aquello que tiene realidad viva es el sentimiento y el vínculo latinoamericano. El panamericanismo, en cambio, ha vivido casi a espaldas de la opinión pública no sólo de los países latinoamericanos sino de los Estados Unidos. Importantes sectores de la opinión pública continental no han perdido la convicción de que su actividad permanente, centrada en la Unión Panamericana y en otros órganos principales con sede en Washington, tiene estrechos vínculos con la administración norteamericana. Las Conferencias Panamericanas, por su importancia y su carácter público, podrían haber contribuido en mayor grado a la formación de un espíritu panamericano; sin embargo, han sido más significativas para la opinión pública, con la notable excepción de la de Buenos Aires (1936) y quizá alguna otra en menor grado, por las divergencias entre los puntos de vista de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos que por la unidad constructiva que en ellas se haya manifestado. El panamericanismo existe desde hace sesenta años como sistema y todavía no logra penetrar en la conciencia de nuestros pueblos. Salvo, quizá, algún hecho esporádico durante la época de la Buena Vecindad, sería difícil comprobar en este largo período alguna manifestación pública poderosa y espontánea que le hubiera prestado fuerza y realidad. La personalidad de la América Latina por un lado y de los Estados Unidos por el otro son las únicas que reconoce el hombre latinoamericano y el propio norteamericano. Fuera de las declaraciones oficiales de los gobiernos, pocas voces se refieren a las tareas o destino comunes del Continente Americano, al menos como algo específico que no sea también patrimonio de todo el Occidente.

La nueva constelación de fuerzas políticas en el mundo ha contribuido a acentuar el carácter artificial del panamericanismo. El elemento común que durante un siglo dio cierta cohesión a las dos Américas y alguna apariencia de realidad al panamericanismo fue nuestro común y consciente alejamiento de la política de poder mundial, o, por lo menos, nues-

tro deseo de apartarnos de ella. Desde el momento en que los Estados Unidos se convirtieron en una potencia extracontinental, ese elemento de solidaridad perdió todo su significado. El panamericanismo se ha convertido en uno de tantos elementos de la política mundial de los Estados Unidos, en un instrumento para vincular a la América Latina en la persecución de sus objetivos políticos extracontinentales. En la medida en que nuestros pueblos se ven obligados a perseguir fines que no son propios sino ajenos, niegan su propia vocación y pierden paulatinamente su independencia.

c) *Panamericanismo y panlatinoamericanismo*

La época de postguerra no ha sido fácil para los pueblos latinoamericanos. La prosperidad artificial que trajo el conflicto no se derramó sobre las capas más numerosas y necesitadas de la población debido a la estructura económica y social de nuestros países; en cambio, los desajustes económicos de la postguerra produjeron un serio impacto sobre la economía de nuestros pueblos, y el aumento de nuestra dependencia frente a los Estados Unidos nos debilitó políticamente.

Sin embargo, esta época presenta en sí por lo menos condiciones favorables para una revisión radical de nuestra situación y para encontrar nuestro propio camino. La guerra obró como un fermento en nuestros pueblos, suscitando inquietudes y despertando la conciencia de Latinoamérica sobre las causas de su retraso y sobre la posibilidad de nuevas soluciones. Aun cuando los obstáculos que se derivan de la situación internacional son grandes, no siendo el menor de ellos el nuevo predominio ideológico y político norteamericano sobre nuestros países, la postguerra ofrece a Latinoamérica la posibilidad de una síntesis de las fórmulas y de las grandes corrientes de pensamiento que cruzan el mundo. Existe en muchos sectores clara conciencia de la necesidad de remodelar nuestro incipiente capitalismo enriqueciéndolo con un hondo sentido social y de la conveniencia de fincar el desarrollo de la América Latina sobre la explotación propia de sus riquezas. La postguerra también nos ofrece la oportunidad de convertirnos en sujetos activos de la vida internacional. La división

del mundo en dos campos antagónicos limita mucho nuestro campo de acción. Pero en la medida en que nuestro alineamiento dentro del bloque occidental sea consciente y libre, el relativo equilibrio político que se ha establecido en el mundo ofrece precisamente una gran oportunidad a la América Latina para que su voz adquiriera nueva dimensión y para acrecentar su importancia en las decisiones mundiales. La América Latina no posee ciertamente la fuerza real ni tiene la madurez política necesaria para constituir un factor decisivo en el concierto mundial. Pero el ejemplo de numerosos países asiáticos de reciente creación, cuya experiencia internacional es menor que la nuestra, demuestra que la América Latina puede y debe tener una voz muy importante si se decide a actuar con independencia, aun cuando esté fundamentalmente comprendida en uno de los dos grandes bloques mundiales. La América Latina tiene una misión propia en el campo internacional. Podría ejercer en general una influencia moderadora y conciliadora de extraordinaria importancia; mediar a veces en ciertas controversias entre las Grandes Potencias: presentar soluciones constructivas, inspiradas en el interés de toda la humanidad y no en consideraciones de política de poder, en cuestiones tales como el desarme, y también, ayudar, quizá decisivamente, en la liberación de los pueblos coloniales. Sus veinte votos, que representan una tercera parte del total de Miembros de las Naciones Unidas, podrían estar siempre al servicio de las causas justas y de la paz.

Pero la condición básica para realizar las posibilidades de la América Latina consiste en que previamente afirme su personalidad propia, en que cobre conciencia de su unidad histórica, de su vocación y de su potencialidad, y descubra su capacidad para actuar como comunidad independiente. El panamericanismo ha sido negativo para la América Latina sobre todo porque representa el mayor obstáculo para la creación de aquella auténtica comunidad internacional que descansa en factores reales y naturales, es decir, la comunidad latinoamericana. El panamericanismo no es sino una sociedad de escasa cohesión. El panlatinoamericanismo es la única esperanza de crear en el futuro una comunidad orgánica.

La futura creación de un organismo regional latinoameri-

cano no querría decir que los países latinoamericanos debieran perder sus importantes nexos políticos y económicos con los Estados Unidos. Los lazos que se establecieran entre la América Latina como un todo y los Estados Unidos podrían ser más estrechos y fructíferos que en la actualidad. Los países de Europa Occidental parecen estar en vías de integrarse política y económicamente en unidades mayores y, si esto ocurre, es de preverse una activa colaboración entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos; pero no por eso han propuesto unos u otros crear un organismo regional que comprenda a ambos. Así es de desearse que ocurra también en el Continente Americano.

d) *Situación de México*

La situación de México en relación con el problema regional americano no es sencilla. Aun cuando nuestro país llegue a la convicción de que el panamericanismo no representa la mejor solución regional en América, sus posibilidades de cambiar la situación son muy limitadas. El panamericanismo institucional existe desde hace más de setenta años. Aun cuando no descansen actualmente en factores reales suficientemente sólidos para desempeñar provechosamente las funciones de un organismo regional, lo cierto es que existe como una innegable realidad política en América, en cuyo favor actúa, si no un consenso de opinión consciente y vigorosa, por lo menos, la inercia y las obvias dificultades de crear algo mejor. Sin duda todavía por mucho tiempo será difícil establecer una comunidad política y económica latinoamericana; no es de preverse que los Estados Unidos favorezcan su creación, y las fuerzas que actúan en contra de su establecimiento dentro de la propia América Latina son todavía muy poderosas. En esas circunstancias, y en ausencia de un instrumento que responda mejor a los intereses de México, la Organización de Estados Americanos constituye una solución preferible a lo que podrían ser las relaciones bilaterales con los Estados Unidos en aquellas materias en que México tiene intereses comunes con el resto de Latinoamérica. En algunas ocasiones, por lo menos, se ha manifestado entre nues-

tros países cierta solidaridad que se ha traducido en la adopción de puntos de vista que difícilmente habría logrado un país aislado en trato directo y bilateral con los Estados Unidos.

A pesar de ello, la situación de nuestro país no ha sido fácil. México es uno de los países que ha demostrado mayor independencia y que se ha opuesto con más vigor a la reciente tendencia intervencionista del panamericanismo y al afán de proyectarlo sobre el escenario mundial. En vista del cuadro político que priva actualmente en América, México ha quedado las más de las veces en franca minoría cuando se han debatido estas cuestiones, sobre todo en tiempos recientes. Las experiencias de las dos últimas Reuniones Panamericanas (Washington, 1951 y Caracas, 1954) fueron especialmente significativas a ese respecto.²¹

Como es probable que esas tendencias, que México considera contrarias a sus intereses y a los de la América Latina, se acentúen en el próximo futuro, es de preguntarse si no ha llegado el momento en que México debiera proceder a una revisión de su política panamericana en atención a una serie de consideraciones: primero, las posibilidades de que México influya decisivamente en la solución de los asuntos graves son cada vez más reducidas, sobre todo cuando se trata de adoptar directivas o tendencias generales importantes para la persecución de los objetivos extracontinentales de los Estados Unidos; segundo, cuando México ha tomado una posición de principio oponiéndose a la adopción de medidas que le parecen contrarias a los propósitos básicos de la Organización, lamentablemente no se ha podido evitar la impresión de que existe un antagonismo político serio entre México y los Estados Unidos, impresión que por lo general amplifi-

²¹ México consideró francamente indeseables y se opuso en los debates, aunque inútilmente, a la adopción de las tres resoluciones más importantes aprobadas en las dos últimas Conferencias por considerarlas representativas de las tendencias apuntadas. Las tres resoluciones son las siguientes: "Preparación de la defensa de las Repúblicas Americanas y apoyo a la acción de las Naciones Unidas" (Washington, II), "Fortalecimiento de la Seguridad Interna" (Washington, VIII) y "Declaración de Solidaridad para la Preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo Internacional" (Caracas, XCIII). El hecho de que México no haya votado contra tales resoluciones (aunque se abstuvo en la última) no refleja necesariamente el deseo real del gobierno de México de que no fueran adoptadas.

can los vehículos informativos y cuyas repercusiones psicológicas ciertamente no favorecen las buenas relaciones entre nuestros pueblos; tercero, la participación de México en la Organización de Estados Americanos lo ha orillado políticamente a aceptar compromisos peligrosos que en el fondo obviamente no desea. En esas circunstancias, parecería aconsejable que México se alejara parcialmente y adoptara una actitud más reservada frente a las actividades y compromisos del sistema panamericano. Esta actitud debería ser flexible y poderse graduar circunstancialmente, ponderándose en cada caso la gravedad del compromiso eventual y los perjuicios que pudiera acarrear a México no aceptarlo o desligarse de él. Como ejemplo concreto de lo que podría ser la actitud revisada de México en relación con ciertos compromisos panamericanos graves, podría mencionarse el siguiente: si como parece posible en la actualidad, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fuera utilizado contrariamente a sus fines para intervenir en los asuntos internos de los Estados Americanos, México debería considerar seriamente la conveniencia de denunciar el referido Tratado, desligándose así de los compromisos que entraña.

EL PROBLEMA COLONIAL

1. GENERALIDADES

La Segunda Guerra Mundial inició una nueva etapa en la historia de los movimientos de liberación nacional. En el período comprendido entre las dos guerras, las potencias coloniales pudieron vencer fácilmente, mediante la fuerza, la rebelión, relativamente débil, de las poblaciones nativas de sus colonias. Pero durante la última guerra surgieron nuevos factores que vigorizaron la resistencia de las poblaciones coloniales frente a la dominación europea. En el Asia Oriental, la invasión japonesa produjo movimientos internos de resistencia que dieron cohesión y avivaron los sentimientos independentistas de la población nativa. En algunas zonas relativamente alejadas de la lucha armada la guerra se tradujo en una mejoría económica de los pueblos nativos, que, unida al recuerdo de la difícil situación económica y de la inseguridad propias del período prebélico, contribuyó a estimular el impulso libertario frente al dominio extranjero. Prácticamente en todas las áreas coloniales, salvo quizá en las más primitivas, ha aparecido alguna forma de movimiento nacionalista inspirado y dirigido por caudillos nativos.

Cuando se celebró la Conferencia de San Francisco, seiscientos millones de seres carecían, en diverso grado, de gobierno propio. Desde entonces han alcanzado su independencia la India, Filipinas, Jordania, Paquistán, Birmania, Ceylán, Indonesia y Libia, formando otros tantos Estados libres. En la actualidad, se han reducido a doscientos millones los habitantes de los territorios que aún no gozan de la independencia. En algunos casos, la liberación se alcanzó por la lucha armada; en otros, el interés bien entendido de algunas potencias coloniales, ayudado en ocasiones por la intervención de las Naciones Unidas, ha sido factor importante en la evolución pacífica de las poblaciones nativas hacia la independencia.

Últimamente se ha acentuado cada vez más el ritmo y

la violencia de la lucha anticolonial. Hace apenas algunos años, en 1949, el autor inglés G. D. H. Cole¹ concedía muy escasas probabilidades de independencia total a las Indias Orientales Holandesas y a Indochina. La misma lucha ideológica y política que divide al mundo tiende a agudizar y a acortar los términos del dilema entre la rebelión armada y la modificación pacífica del *statu quo* colonial. Cada día parece más difícil evitar que los movimientos de independencia se lleven a cabo por la fuerza. Por eso, hoy más que nunca es imperativa la acción enérgica e ilustrada de las Naciones Unidas para encauzar pacíficamente las aspiraciones independentistas de los pueblos coloniales. Pronto será prácticamente imposible localizar las luchas anticoloniales. Todo movimiento violento de independencia puede convertirse fácilmente en un foco de conflicto mundial.

Es útil comparar lo que ha ocurrido en Indochina y en Indonesia para prever el carácter que puede asumir la lucha independentista de las poblaciones coloniales. Al finalizar la guerra, las condiciones en las dos regiones eran fundamentalmente semejantes: el carácter de la explotación colonial que sufrían las poblaciones nativas, los recursos naturales de los dos países, el grado de evolución política y de adelanto general de los pobladores, así como también los factores internacionales que contribuyeron a avivar la lucha independentista durante la guerra (los movimientos de resistencia contra la ocupación japonesa) eran similares. Sin embargo, en el caso de Indonesia, la lucha armada cesó en poco tiempo y este país alcanzó su independencia debido, en parte, a que Holanda comprendió la situación y evitó una lucha estéril en que a la postre hubiera sido derrotada, y en parte también a la oportuna intervención de las Naciones Unidas. En cambio, Francia se negó a conceder la independencia a los tres reinos de Indochina y la lucha se ha prolongado más de ocho años. El otorgamiento de la independencia a Indonesia —y lo mismo podría decirse probablemente en los casos de la India, Paquistán, Ceylán y Birmania— evitó a la vez que la situación se desbordara de su marco local para convertirse en una fase del conflicto mundial. En otros términos, dichos

¹ *World in Transition*, pág. 530.

movimientos independentistas fueron puramente “nacionales” y pudieron triunfar sin ampararse en algún signo ideológico específico de carácter internacional y sin el auxilio de fuerzas armadas extrañas. En Indochina, en cambio, la prolongación de la lucha y la obstinación de Francia en no conceder oportunamente aquellas libertades que hubieran satisfecho por lo menos parcialmente las aspiraciones nativas (en materia de finanzas, asuntos exteriores, justicia, comercio extranjero, etc.), reforzaron la posición del sector antifrancés más extremista, esto es, de la facción comunista, y le permitieron ostentarse casi como titular único del movimiento de liberación nacional. La lucha en Indochina se convirtió así, en una frontera del conflicto mundial.

La respuesta de las potencias coloniales ante el nuevo movimiento independentista de sus colonias consiste fundamentalmente en la creación de organismos políticos supranacionales que engloben tanto a la metrópoli como a las colonias. En realidad, por lo menos en el caso de Francia, la existencia de estas asociaciones de países ha sido considerada por las poblaciones nativas como un instrumento para perpetuar el dominio colonial. La Unión Francesa no fue la respuesta adecuada para Indochina y probablemente no solucionará en definitiva el problema colonial francés. De acuerdo con la constitución francesa, “la Unión Francesa está compuesta de naciones y pueblos que unen o coordinan sus recursos y esfuerzos para desenvolver sus civilizaciones, aumentar su bienestar y alcanzar su seguridad”. Pero en el fondo, el esencial aspecto voluntario de la Unión no es sino una ficción. La independencia se contempla sólo dentro de la unión con la Metrópoli. Como ejemplo de la manera cómo se ha respetado “el deseo” de los pueblos, podría citarse el caso del Camerún, que forma parte de la Unión Francesa como Estado Asociado. Como expresó el representante de la India ante el Consejo de Administración Fiduciaria de las Naciones Unidas,² no sólo no existen pruebas de que la población del Camerún *desea* formar parte de la Unión Francesa, sino que, por el contrario, las pruebas en poder de las Naciones

² Doc. T/PV 494, pág. 46.

Unidas apuntan en dirección contraria.³ En el fondo, la incorporación del Camerún en la Unión Francesa no fue sino un acto de anexión.

La tesis británica postula un mayor grado de autonomía e independencia entre los componentes de la asociación y la metrópoli. La Gran Bretaña aspira a crear una comunidad libre de naciones. El concepto de fideicomiso (o mandato) ha sido reemplazado en el vocabulario de la política colonial británica, especialmente desde la segunda guerra, por el término "asociación" ("partnership").⁴ Pero los africanos sospechan, con cierta razón, que el "partnership" no es sino un disfraz de las minorías blancas para justificar la continuación indefinida de su dominio. Este temor deriva de los dos elementos muy distintos que integran el principio colonial británico: primero, la misión humanitaria y civilizadora; segundo, el axioma del cual depende la esencia misma del Commonwealth Británico: la evolución hacia la independencia de las comunidades de *emigrantes británicos en ultramar*. Los dos principios pudieron conciliarse en ciertos casos; pero en otros triunfó el segundo con perjuicio del primero, como ocurrió en la Unión Sud-Africana, esto es: la independencia internacional de una comunidad colonizadora blanca con la libertad para mantener a la mayoría no europea en una posición de inferioridad indefinida. Las recientes manifestaciones de nacionalismo violento entre las poblaciones aborígenes de Kenia y de otras posesiones británicas de África permiten suponer que no será fácil la imposición eventual de la tesis británica en esas regiones.

Otro factor que complica en la actualidad la adecuada y rápida solución de la cuestión colonial consiste en la nueva

³ A mayor abundamiento, la incorporación del Camerún en la Unión Francesa no sólo viola el principio de la libre determinación de los pueblos, sino las propias disposiciones de la Carta sobre el régimen de administración fiduciaria y el acuerdo celebrado entre las Naciones Unidas y Francia para el establecimiento de ese régimen en el Camerún. Este territorio no es una colonia francesa sino un territorio colocado bajo el sistema de fideicomiso, es decir, sujeto a un *status* internacional, que no puede ser modificado unilateralmente. Si uno de los objetivos esenciales del sistema de administración fiduciaria consiste en preparar a la población activa para la independencia, ¿cómo se compadece la posibilidad de llegar a ser independiente con la participación no consentida en una Unión que no prevé el derecho de secesión?

⁴ Alison Smith, "Trusteeship and partnership in British Africa", *The Year Book of World Affairs*, 1953.

posición de los Estados Unidos frente a este problema. Durante la guerra, los Estados Unidos sostuvieron una posición anticolonial. El Presidente Roosevelt parecía decidido a no identificar a su país con el colonialismo europeo de la preguerra. Pensaba, por ejemplo, que Indochina no debía ser devuelta a Francia sino que debía establecerse allí un fideicomiso internacional. Recientemente, sin embargo, ante los imperativos de la guerra fría, los Estados Unidos se han encontrado con frecuencia en situaciones equívocas y contradictorias en todo lo relativo al problema colonial. El Pacto del Atlántico del Norte está compuesto por miembros que en su mayoría son potencias coloniales. El ANZUS también está compuesto por potencias que administran territorios en fideicomiso. Los Estados Unidos se han visto en la necesidad de apoyar a sus aliados occidentales en su propósito de mantener su dominio colonial contrariamente a su tradición, y sin duda también, en contra de sus mejores intereses. En la batalla que libran contra el comunismo, los Estados Unidos requieren también, indispensablemente, de la colaboración y buena voluntad de los nuevos Estados asiáticos y africanos, que son violentamente anticoloniales. Estos Estados sospechan que la tibia posición americana y sus reiteradas prédicas en favor de la lenta pero segura evolución pacífica de las poblaciones nativas hacia la independencia significan, en el fondo, que la evolución se realice precisamente con el ritmo y en las condiciones que convienen a las potencias coloniales.⁵ La posición de los Estados Unidos se complica aún más por el hecho de que los problemas coloniales tienden a convertirse en factores de la lucha entre comunismo y anti-comunismo, con el resultado de que los Estados Unidos han quedado colocados frecuentemente en una posición antiindependentista. Lo que ha ocurrido en los países del Sur de Asia

* Un ejemplo reciente de la nueva manera norteamericana de plantear el problema es la siguiente declaración del señor Moors Cabot, Delegado Norteamericano ante la Décima Conferencia Americana, celebrada en Caracas, al discutirse el tema "Colonias y Territorios ocupados en América e Informe de la Comisión Americana de Territorios Dependientes": "Si bien nuestro objetivo es el progreso hacia el gobierno propio y más tarde la independencia de los pueblos no autónomos, si éstos escogen la independencia, estamos en un momento en que el desarrollo de la independencia genuina constituye una tarea sumamente difícil y delicada y en que el fervor debe atemperarse con la paciencia."

desde que terminó la guerra debería indicar que esos conflictos asumen a la larga un carácter ideológico y se convierten en focos de la pugna mundial precisamente porque se ha obstaculizado, en vez de favorecerse, las aspiraciones nacionalistas e independentistas de las poblaciones nativas. Uno de los peores errores que podrían cometerse en la actualidad sería confundir o identificar deliberadamente la lucha anticolonial con el comunismo.

La posición de la Unión Soviética también presenta un obstáculo considerable para consumir acelerada, pero pacíficamente, la independencia de las colonias. Conforme al punto de vista soviético, la liberación completa del yugo extranjero es inconcebible sin la lucha de liberación nacional *revolucionaria* de los pueblos coloniales contra el imperialismo. La lucha revolucionaria es el camino principal para la solución del problema nacional-colonial. Aceptan sin entusiasmo el régimen de administración fiduciaria —que no es, desde su punto de vista, sino una vía reformista y heterodoxa que no amenaza las bases del imperialismo— porque no substituye a la lucha revolucionaria, sino que contribuye indirectamente a ella. Ahora bien, la lucha revolucionaria no podrá tener éxito, ni se concibe siquiera, sin el papel director y de vanguardia del proletariado, que arrastra al campesinado y a las demás clases sociales. Estiman que es posible llevar adelante la lucha anticolonialista conjuntamente con los elementos democrático-burgueses de las colonias, sólo con la condición de que el proletariado revolucionario tenga la oportunidad, dentro del movimiento general, de perseguir sus propios objetivos sin diluirlos en la corriente común. Mientras que la burguesía indígena es incapaz de luchar por una independencia auténtica y a menudo transige con el imperialismo extranjero, el proletariado es una verdadera fuerza revolucionaria que puede unir a las grandes masas de los campesinos para organizar la resistencia no sólo contra el imperialismo, sino también contra el feudalismo y la alta burguesía indígena. En otros términos, si bien la Unión Soviética no se opone —y aun favorece— la independencia de una colonia aun cuando su nuevo gobierno caiga en manos de la burguesía, el mencionado país considera que la *verda-*

dera liberación de los pueblos coloniales sólo se consigue, cuando además de expulsarse al dominador extranjero, el proletariado representado por el Partido Comunista asume el poder de la ex colonia.

Los peligros de esta tesis son manifiestos. Prácticamente imposibilita la solución del problema colonial por medios pacíficos, ya que declara inevitable la guerra civil inclusive en el caso de una transición pacífica del régimen colonial hacia la independencia. Como el clima más propio para el triunfo de los Partidos Comunistas es la lucha revolucionaria violenta contra la dominación extranjera no es, pues, un simple azar que éstos procuren encauzar los movimientos de independencia nacional por el camino de la rebelión armada. Desde el punto de vista occidental, la conclusión que se impone es obvia: la mejor manera de evitar que la independencia de las colonias se realice bajo la égida del comunismo, con todas las consecuencias que ello implica, consiste en satisfacer oportunamente, en vez de reprimir, las aspiraciones independentistas de los pueblos coloniales.

Los pequeños países, especialmente los latinoamericanos, los asiáticos y africanos, han desempeñado hasta ahora una importante función en la solución del problema colonial en las Naciones Unidas. Ante los nuevos y graves peligros para la paz internacional que suscitan las posiciones contrarias de las Grandes Potencias sobre la cuestión colonial, los pequeños países deberían, con redoblado esfuerzo, dar nuevos alientos a la acción de las Naciones Unidas, vigorizando sus funciones tutelares de las poblaciones dependientes, contribuyendo a impedir que el problema colonial se desborde en la violencia y utilizando en forma independiente e imaginativa todos los recursos de la Organización para acelerar la independencia de los pueblos coloniales.

2. LA DECLARACIÓN RELATIVA A TERRITORIOS NO AUTÓNOMOS

a) *Generalidades*

El Capítulo XI de la Carta contiene aquellas disposiciones

que regulan la administración de "territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio". Estos territorios comprenden desde las colonias hasta los protectorados, es decir, verdaderos sujetos de Derecho Internacional, aunque con soberanía restringida.

El principio-guía en esta materia, que representa un considerable adelanto sobre el pasado, consiste en la responsabilidad internacional de las potencias coloniales por la administración de los territorios no autónomos. El Capítulo XI no establece, a diferencia del Capítulo XII que se refiere a los territorios en fideicomiso, un régimen de *vigilancia* internacional para hacer efectiva la responsabilidad de las potencias administradoras. Pero, por lo menos, éstas reconocieron en los términos del artículo 73 de la Carta, "el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo"), y aceptaron "como un *encargo* sagrado ("sacred trust") la obligación de promover en todo lo posible, . . . el bienestar de los habitantes de esos territorios". En comparación, el artículo 23 del Pacto de la Liga sólo imponía a los Miembros la obligación de "otorgar un trato justo a los habitantes nativos de los territorios bajo su control".

El primer problema que se plantea en relación con este Capítulo consiste en saber si las obligaciones impuestas a las potencias coloniales tienen un carácter jurídico o puramente moral. Los países coloniales han venido insistiendo en la diferencia entre el Capítulo XI, por una parte, y los Capítulos XII y XIII, por la otra, sosteniendo que el primero no es imperativo a pesar de la clara enunciación de obligaciones del artículo 73. Con frecuencia han invocado en su defensa el principio de dominio reservado del Estado en esta materia, afirmando que las relaciones entre el gobierno metropolitano y los súbditos de las colonias son asuntos que pertenecen esencialmente a la jurisdicción interna de los Estados. Como se hizo notar en el Capítulo respectivo,⁶ las Naciones Unidas han considerado en la mayoría de los casos que la Asamblea tiene facultades para examinar y aun hacer reco-

⁶ Funciones de las Naciones Unidas. Sus límites.

mendaciones a las potencias coloniales en relación con las materias comprendidas en el Capítulo XI. Las múltiples resoluciones aprobadas por la Asamblea General sobre estas cuestiones constituyen un marco adecuado para considerar que la responsabilidad internacional de las potencias coloniales, establecida por el Capítulo XI de la Carta, ha dado origen a verdaderas instituciones y normas jurídicas.

b) Significado de los términos “territorios no autónomos”

Desde su adopción, los términos “territorios no autónomos” han suscitado una serie de dificultades debido a su falta de definición jurídica. La Carta se refiere a los habitantes de estos territorios como “pueblos que no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio”. En el Pacto de la Sociedad se hacía referencia a territorios “habitados por pueblos aún no capacitados para dirigirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno”. La fórmula de la Liga, que fue reproducida en el Proyecto de Documento de Trabajo presentado por los gobiernos de Australia y de la Gran Bretaña al Comité II/4 de la Conferencia de San Francisco, no fue aceptado por ésta. En la primera sesión de la Asamblea General se volvió a plantear la cuestión de la definición de los “territorios no autónomos”. Los Estados Unidos proponían que el término incluyera aquellos territorios que no gozaran del gobierno propio en la misma medida que el territorio metropolitano del país administrador. Desgraciadamente se resolvió en definitiva no aceptar ninguna definición, conviniéndose que el sentido de tales términos se examinaría en relación con las circunstancias de cada caso. La resolución aprobada se concretó a mencionar por nombre los territorios que se considera tienen tal carácter, adoptándose como criterio para incluirlos el hecho de que, de conformidad con la obligación impuesta por el artículo 73 (e), se estuviera recibiendo o no información sobre cierto territorio por las potencias administradoras o éstas hubieran ofrecido hacerlo.

c) *Factores para decidir si un territorio es o no autónomo*

En los últimos años, la solución de este importante problema ha tomado un nuevo giro. Algunas potencias que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos han pretendido dejar de transmitir la información a que se refiere el artículo 73 (e) sobre las condiciones de la población. Como la única manera legal de no someter dicha información consiste en demostrar que un territorio "ya ha dejado de ser *no autónomo*", puesto que los territorios sólo pueden salir del ámbito del Capítulo XI cuando han alcanzado la plena autonomía, han surgido en la Asamblea General tanto la cuestión de definir la plena autonomía como discusiones sobre casos concretos para determinar si un territorio verdaderamente ha alcanzado el gobierno propio o si se puede permitir que bajo una autonomía falsa o incompleta se le sustraiga a la vigilancia de la Asamblea General, por débil que ésta sea.

Desde 1948 se ha venido examinando este problema en la Asamblea General. Se creó una Comisión encargada de estudiar los factores para determinar si un territorio no autónomo realmente ha alcanzado la plenitud del gobierno propio. Como la Comisión para el Estudio de Factores quedó compuesta por partes iguales entre países administradores y no administradores (reflejando así, no la estructura de la Asamblea, donde siempre hay una mayoría anticolonial, sino la del Consejo de Administración Fiduciaria), no es de extrañar que dicha Comisión no llegara a un acuerdo con respecto a una definición precisa del gobierno propio. Sin embargo, la Resolución 648 (VII), aprobada por la Asamblea en 1952, representa un esfuerzo por definir las formas en que un territorio no autónomo puede alcanzar la plenitud del gobierno propio. Estas formas son tres: la independencia, la asociación en grupos tales como la Comunidad Británica, y la asociación con un Estado como parte integrante de él. Las listas exponen numerosos factores —constitucionales, legales, políticos, étnicos, culturales y geográficos—, para determinar la legitimidad de la asociación en los dos últimos casos. Pero, como se partió de la base de declarar que no se establecía

un criterio definitivo al respecto y que cada caso debía ser juzgado en sus propios méritos, resulta en realidad que los "factores" no son tales, sino simples casilleros de consideraciones o razonamientos que se usan como guía para que en cada caso concreto, siguiendo cada país su propio criterio, la Asamblea decida por mayoría la cuestión planteada.

En su VIII Sesión, la Asamblea aprobó la Resolución 742 (VIII) que representa un adelanto considerable en esta materia.¹ La citada resolución dejó sentado de manera clara la competencia de la Asamblea "para examinar los principios que deben guiar a las Naciones Unidas y a los Estados Miembros en el cumplimiento de las obligaciones que impone el Capítulo XI de la Carta y para formular recomendaciones con respecto a ellas"; esta competencia le había sido negada sistemáticamente por las potencias coloniales. En segundo término, la resolución reconoció que la forma como los pueblos a que se refiere el Capítulo XI de la Carta pueden alcanzar la plenitud del gobierno propio es, primordialmente, por medio de la independencia (este importante aspecto de la resolución se debió a una enmienda mexicana). En tercer lugar, la resolución dejó establecido que toda asociación, ya sea en una mancomunidad o integrándose un Estado en otro, debe llevarse a cabo sobre la base de dos principios esenciales: la libre determinación y la más absoluta igualdad.

Dos casos de aplicación de estos criterios se presentaron en 1953: Surinam y las Antillas Neerlandesas por una parte, y por la otra, Puerto Rico. Holanda decidió aplazar su caso hasta el año siguiente por haber entablado nuevas pláticas

¹ Esta resolución se aprobó en circunstancias difíciles. Brasil había presentado un proyecto de resolución que no hacía sino repetir prácticamente la lista de factores aprobada desde 1952. Once países anticoloniales (incluyendo a México) presentaron veintiséis enmiendas al proyecto propuesto, de las cuales diez se referían al texto mismo de la resolución brasileña y dieciséis a la lista anexa de factores. Cada una de las veintiséis enmiendas fue aprobada en la Cuarta Comisión de la Asamblea, aunque por muy pequeñas mayorías. Las potencias coloniales tenían la esperanza de derrotarlas en la Asamblea Plenaria, aduciendo que, como "cuestiones importantes", requerían ser aprobadas allí, según la Carta, por mayoría de dos tercios de los votos. La Delegación de México presentó una moción en Plenaria en el sentido de que todo asunto relativo a los territorios no autónomos requería sólo una mayoría simple y no la de dos tercios. En la agitada sesión plenaria del 27 de noviembre de 1953, la Asamblea decidió este punto en favor de la moción mexicana y todas las resoluciones sobre territorios no autónomos fueron aprobadas por mayoría simple.

con los representantes de Surinam y de las Antillas, tendientes a una más amplia autonomía. Pero los Estados Unidos presentaron el caso de Puerto Rico como un caso de plenitud de gobierno propio, anunciando su propósito de cesar el envío de la información que requiere la fracción e) del artículo 73 de la Carta. La resolución presentada en favor del punto de vista de los Estados Unidos fue aprobada por una mayoría de 22 votos en favor, 18 en contra y 19 abstenciones en la Cuarta Comisión, y 26 votos en favor, 16 en contra y 18 abstenciones en Plenaria. México votó en contra de la citada resolución basándose en la circunstancia de que el gobierno propio otorgado a Puerto Rico, aun siendo muy avanzado, no alcanza la plenitud del gobierno propio y no deja a la Isla en posición de igualdad frente a los Estados Unidos de América.

*d) Otras cuestiones relativas al Capítulo XI
de la Carta*

El párrafo b) del artículo 73 de la Carta establece para las potencias coloniales la obligación de “desarrollar el gobierno propio, tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos y ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto”.

En este párrafo está centrado todo el problema colonial. Cuando se discutió su redacción en la Conferencia de San Francisco, China propuso la introducción del concepto de “independencia” como uno de los objetivos de la administración colonial. En cambio, en el Proyecto de Documento de Trabajo que contaba con el apoyo de las potencias coloniales, se estableció el siguiente objetivo: “desarrollar el gobierno propio en forma adecuada a las variantes circunstancias de cada territorio”. Se dijo en apoyo de la proposición china que la independencia constituía la aspiración de numerosos pueblos dependientes y que difícilmente podía excluirse la consagración de este objetivo en la Carta. El propio Pacto de la Liga reconocía tal aspiración y varios terri-

torios que anteriormente habían estado sujetos a un mandato de la Liga se habían convertido en Estados independientes. Aún más, el derecho a la libre determinación de los pueblos estaba reconocido en el artículo 1 de la propia Carta de las Naciones Unidas. La oposición de las potencias coloniales hizo fracasar el reconocimiento de esta aspiración. Se dijo que el concepto de independencia era vago, que la aceptación de la proposición china traería como resultado la formación de un gran número de pequeños Estados en tanto que las exigencias de esta época hacían ver la conveniencia de poner el énfasis en la interdependencia de los pueblos, y, por último, que el concepto “gobierno propio” no excluía la posibilidad de la independencia. Como transacción se aceptó la obligación de “tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos y (a) ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales...” (art. 73, párrafo b).

La obligación establecida en el párrafo e) del artículo 73 es la que constituye, en última instancia, el mayor adelanto práctico en relación con las normas internacionales previas. El artículo 73 e) dispone que los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios no autónomos se obligan “a transmitir regularmente al Secretario General, a título informativo y dentro de los límites que la seguridad y consideraciones de orden constitucional requieran, la información estadística y de cualquier otra naturaleza técnica que verse sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios por los cuales son respectivamente responsables”.

Ésta es la única disposición del Capítulo XI en la cual se crea, de alguna manera, un procedimiento para establecer una relativa vigilancia de la Comunidad Internacional sobre el modo como cumplen sus obligaciones las potencias coloniales. Las informaciones a que se refiere este párrafo, aunque casi siempre habían sido disponibles mediante los informes rendidos por las administraciones coloniales a sus órganos legislativos nacionales respectivos, adquiriera gracias

al artículo 73 e) una nueva importancia y un nuevo sentido debido a su difusión internacional.

Las limitaciones de esta disposición son, sin embargo, muy considerables. En primer término, el aspecto más importante de la información que deberían rendir las potencias administradoras —los informes sobre el adelanto político de las poblaciones nativas— no es obligatorio. Tampoco se especifica la frecuencia de su presentación ni su forma. Por último, no se indica de qué manera debe ser utilizada la información por la Organización.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha colmado en alguna medida las lagunas de esta importante disposición. En primer término, aun cuando no se aprobó —por muy escasa mayoría— una resolución por la que la Asamblea recomendaría a los Miembros la transmisión de informes sobre el adelanto político de los pueblos dependientes, este Órgano reconoció por lo menos que la transmisión voluntaria de tales informes debería ser estimulada. En segundo término, la Asamblea, por medio de sus recomendaciones, ha procurado que la información tenga cierta uniformidad y se presente a intervalos regulares. Por último, la Asamblea creó un Comité *ad hoc* compuesto de un número igual de miembros obligados a transmitir información y de miembros electos, con el fin de examinar y clasificar la información proporcionada por las potencias administradoras y ayudar en esta forma a la Asamblea a pronunciarse sobre la información. También se elaboró un cuestionario uniforme con una parte facultativa para la información sobre el adelanto político y otra obligatoria sobre las cuestiones económicas, sociales, educativas y culturales. El Comité *ad hoc* ha alcanzado con el tiempo gran importancia e influencia.

3. RÉGIMEN INTERNACIONAL DE ADMINISTRACIÓN FIDUCIARIA

a) *Generalidades*

A diferencia de los territorios no autónomos, los territorios sometidos al régimen de administración fiduciaria reciben en

la Carta un tratamiento que bien podría, pese a sus limitaciones, convertirse en un instrumento para realizar el propósito de la libre determinación de los pueblos. Desde su establecimiento, el sistema de administración fiduciaria ha venido sirviendo como punto de contacto entre las potencias coloniales y las corrientes de la opinión pública mundial.

El Capítulo XII de la Carta consagra claramente el principio de la responsabilidad, administración y *vigilancia* internacional sobre algunos territorios dependientes. Los objetivos básicos de todo el sistema están contenidos en el artículo 76 de la Carta.

b) *La independencia como objetivo de la administración fiduciaria*

El artículo 76 de la Carta establece como objetivo del sistema (a diferencia del artículo 73, que se refiere a territorios no autónomos) el desarrollo progresivo de las poblaciones nativas “hacia el gobierno propio o *la independencia*”. En esta forma, el “gobierno propio” y la “independencia” se presentan como dos objetivos alternativos. La independencia significa, a diferencia del gobierno propio, la ruptura de todos los vínculos políticos con otro Estado, o por lo menos el derecho de hacerlo. Los factores que pueden influir en la selección de uno de los dos objetivos alternativos consisten, conforme al citado párrafo, en “las circunstancias particulares de cada territorio”, en “los deseos libremente expresados de los pueblos interesados”, y por último, en lo que se disponga “en cada acuerdo sobre administración fiduciaria”.

La limitación principal de este artículo así como de todo el Capítulo relativo al sistema de administración fiduciaria, consiste en no haberse especificado concretamente cuál debe ser, aunque sea en forma aproximada, el plazo concedido a cada potencia administradora para conducir la población sujeta a su tutela a la independencia o al gobierno propio y en no haber establecido cuáles han de ser las varias etapas del “desarrollo progresivo” hacia esos objetivos.

Todos los acuerdos especiales sobre administración fiduciaria celebrados entre las Naciones Unidas y las potencias

administradoras se refieren a la manera como han de alcanzarse los objetivos del gobierno propio o de la independencia. Sin embargo, prácticamente en todos ellos, sólo se pone el énfasis en “la participación progresiva en la administración y en los demás servicios del territorio de las poblaciones nativas”. En algunos casos se habla de “la participación en los cuerpos legislativos y consultivos y en el gobierno del territorio”. En otras ocasiones, se hace meramente referencia en forma general al artículo 76 b) o se expresa la obligación vaga “de tomar otras medidas apropiadas para el adelanto político de los habitantes”. El acuerdo para la administración norteamericana sobre las Islas del Pacífico que estaban bajo el mandato del Japón señala como meta “el gobierno propio o la independencia”.

Cuando se discutieron en la Asamblea General los proyectos de acuerdo sobre administración fiduciaria propuestos por las potencias coloniales, se manifestaron fuertes corrientes de opinión en el sentido de que aquéllas debían comprometerse en forma más concreta a la realización de los objetivos del sistema, es decir, al gobierno propio o a la independencia. Se proponía que se proveyeran medios para que los habitantes de los territorios manifestaran su opinión o, por lo menos, que se fijara un límite de tiempo a los acuerdos a fin de reconsiderar en un plazo fijo sus condiciones. En términos generales, ninguna de estas proposiciones fue aceptada por las potencias administradoras. De acuerdo con el artículo 79 de la Carta, se requiere el consentimiento de la autoridad administradora sobre los términos en que puede ser celebrado o reformado un acuerdo especial para la administración fiduciaria de un territorio.

c) Territorios a los cuales se aplica el sistema

El artículo 77 define a cuáles territorios se aplicará el régimen de administración fiduciaria: a) territorios que anteriormente estaban bajo mandato de la Liga; b) territorios que, como resultado de la segunda Guerra Mundial, fueron segregados de Estados enemigos; c) territorios voluntaria-

mente colocados bajo este régimen por los Estados responsables de su administración.

La Asamblea ha aceptado el punto de vista de que no es obligatoria la colocación bajo el régimen de administración fiduciaria de ninguno de los territorios contemplados en cualquiera de los tres párrafos mencionados, y no solamente en el tercero, como podría sugerir la simple lectura del artículo 77. Cuando la Unión de Sud-África se negó a colocar bajo administración fiduciaria el territorio del África Sud-Occidental, sobre el cual ejercía un mandato de la Liga, la Asamblea de las Naciones Unidas aceptó el punto de vista de que el establecimiento del sistema de administración fiduciaria sobre un territorio anteriormente sujeto a mandato es deseable y contribuye a la realización de los propósitos generales de la Carta, pero no es obligatorio. La Asamblea no aceptó siquiera la expresión de que "era la clara intención del Capítulo XII" que todos los territorios sujetos a mandato fueran colocados bajo el sistema de administración fiduciaria.

Hasta la fecha, fuera de los territorios a que se refieren los dos primeros párrafos del artículo 77 (con la excepción indicada), ningún nuevo territorio ha sido incluido voluntariamente por las potencias administradoras, de acuerdo con el párrafo c del artículo 77, en el sistema de administración fiduciaria. En realidad, el artículo 77 constituye en cierto modo un retraso respecto de las disposiciones correspondientes del Pacto de la Sociedad de Naciones. De acuerdo con la interpretación de Goodrich y Hambro,⁸ el artículo 22 del Pacto, aun cuando no obligaba jurídicamente a los Miembros de la Liga a incluir territorios específicos bajo mandato, establecía, en vista de las claras referencias contenidas en sus párrafos 4, 5 y 6, por lo menos la obligación moral de hacerlo. La Carta de las Naciones Unidas pone mayor énfasis en el aspecto del "acuerdo" voluntario; la celebración de los acuerdos parece tener un carácter moralmente menos obligatorio que en el Pacto de la Sociedad.

⁸ *Charter of the United Nations*, 2a. ed., pág. 435.

d) *Convenios sobre administración fiduciaria*

El artículo 79 de la Carta establece que “los términos de la administración fiduciaria para cada territorio que haya de colocarse bajo el régimen expresado, y cualquier modificación o reforma, deberán ser acordadas por los *Estados directamente interesados*, incluso la potencia mandataria...” Los términos “Estados directamente interesados” han sido motivo de controversias desde que se elaboró la Carta. No se sabe a ciencia cierta cuáles son estos Estados, además de la propia potencia administradora. Desde el punto de vista de los objetivos fundamentales de todo el sistema de administración fiduciaria, la objeción principal contra este artículo, además de la vaguedad de los términos indicados, consiste en que se requiere siempre el consentimiento de la potencia administradora para establecer las condiciones conforme a las cuales deben ser administrados estos territorios. Si se reconoce que la administración de los pueblos dependientes es una función internacional que compete esencialmente a la Comunidad Internacional y que las potencias coloniales no tienen sino el carácter de *fiduciarias*, y que, por lo tanto, no gozan sino de una autoridad “delegada” de la Comunidad Internacional, no podría justificarse esta situación. En la práctica, el veto de las potencias coloniales impone una verdadera inmutabilidad a las disposiciones de los acuerdos sobre administración fiduciaria. En esta cuestión parece, inclusive, haberse retrocedido también respecto de la Liga de las Naciones. El artículo 22 párrafo 8 del Pacto establecía que “si el grado de autoridad, de soberanía o de administración que haya de ejercer el mandatario no hubiere sido objeto de convenios anteriores entre los Miembros de la Sociedad, el Consejo resolverá expresamente acerca de estos extremos”. Es cierto que en la realidad los acuerdos de mandato fueron redactados por las potencias coloniales y sometidas posteriormente a la aprobación del Consejo, pero por lo menos se establecía el principio de que la decisión última para determinar las condiciones de la administración de estos territorios correspondía a la Organización Internacional.

e) *Uniones Administrativas*

Otra de las cuestiones que han suscitado mayores controversias tanto en el Consejo de Administración Fiduciaria como en la Asamblea General ha sido la cuestión relativa a las uniones administrativas. En varios acuerdos sobre administración fiduciaria las potencias coloniales quedaron autorizadas a incluir el territorio fideicometido en una unión o federación aduanal, fiscal o administrativa integrada con los territorios adyacentes colocados bajo su soberanía y a establecer servicios administrativos comunes. Esta práctica ha sido severamente criticada en las Naciones Unidas. Se ha dicho que, con el pretexto de una conveniencia administrativa, estas uniones están siendo convertidas progresivamente en verdaderas entidades políticas donde los intereses de las poblaciones de los territorios fideicometidos están siendo vinculados, si no subordinados, a los de las colonias y sobre todo al interés de la metrópoli. A pesar de las seguridades ofrecidas por las autoridades coloniales en el sentido de que mantendrían la autonomía política de los territorios fideicometidos, resulta difícil distinguir esta situación de una anexión pura y simple.

Otras disposiciones de los acuerdos especiales sobre administración fiduciaria que han provocado críticas son aquellas por las cuales las potencias administradoras se reservaron el derecho de tratar el territorio fideicometido, para propósitos administrativos, como una parte integrante del territorio metropolitano. Se ha dicho que esta autorización equivale en el fondo a una anexión y es incompatible con el desarrollo progresivo de las poblaciones nativas hacia el gobierno propio o la independencia.

4. EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN FIDUCIARIA

La composición del Consejo de Administración Fiduciaria, de acuerdo con el artículo 86 de la Carta, es la siguiente: a) los miembros que administren territorios fideicometidos; b) los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que no sean administradores de territorios fideicometidos; c)

tantos otros miembros cuantos sean necesarios para asegurar que el número total de miembros del Consejo de Administración Fiduciaria se divida por igual entre administradores y no administradores. Esto significa que la composición del Consejo es variable en función del número de potencias que administren territorios fideicometidos.

Después de la presentación y aprobación de ocho acuerdos de administración fiduciaria en la segunda parte de la primera sesión de la Asamblea General, el Consejo de Administración Fiduciaria quedó establecido incluyendo a México y a Irak como miembros electos del Consejo. Cuando los Estados Unidos se convirtieron, en julio de 1947, en potencia administradora por la firma del acuerdo de administración fiduciaria para las islas del Pacífico que estaban bajo mandato japonés, se alteró el equilibrio establecido entre Estados administradores y no administradores, eligiéndose dos nuevos miembros (Costa Rica y Filipinas). Desde esa fecha la composición del Consejo no ha variado en vista de que no se han presentado nuevos acuerdos de administración fiduciaria, con la excepción del de Somalia, bajo administración italiana, que no tuvo consecuencias para la composición del Consejo ya que la autoridad administradora no es Miembro de las Naciones Unidas.

Esta composición del Consejo de Administración Fiduciaria, que fue el resultado de una transacción, ha ocasionado muchas dificultades en la práctica. Por la naturaleza misma de los temas tratados en este Órgano de las Naciones Unidas, las iniciativas constructivas que tienden a acelerar la evolución política de las poblaciones nativas se originan, como es natural, en los miembros no administradores. A la vez, es igualmente obvio que los países coloniales, los cuales vieron con renuencia el establecimiento del sistema de administración fiduciaria sobre sus dependencias y lo aceptaron únicamente por la presión de la opinión pública mundial, se han de oponer a la mayoría de las medidas propuestas por los miembros no administradores. Como resultado de la integración del Consejo de Administración Fiduciaria, este Órgano a menudo se ha visto reducido a la inacción, sobre todo en vista de la disposición reglamentaria según la cual

las proposiciones son rechazadas en casos de empate. Estos casos son frecuentes debido al número par de los Miembros del Consejo, así como a las diferencias ideológicas que los separan.

Las principales funciones y facultades del Consejo de Administración Fiduciaria, conforme al artículo 87 de la Carta, son las siguientes: a) considerar informes que les haya rendido la autoridad administradora; b) aceptar peticiones y examinarlas en consulta con la autoridad administradora; c) disponer visitas periódicas a los territorios fideicometidos.

El procedimiento para poner en práctica el examen de los informes rendidos por la autoridad administradora consiste: primero, en una exposición inicial del representante especial de ésta, la cual introduce el informe anual; sigue después el interrogatorio del mismo representante por los miembros del Consejo, análisis y críticas a menudo profundas y constructivas; por último, la formulación y adopción de recomendaciones que quedan incluidas en el Informe del Consejo de Administración Fiduciaria a la Asamblea General.

La función del Consejo, consistente en aceptar y examinar peticiones de los habitantes de los territorios fideicometidos, ha dado lugar a la formulación de un Comité de peticiones que las criba y examina inicialmente, sometiendo luego sus recomendaciones al Consejo. El sistema de peticiones constituye uno de los aspectos más eficaces de todo el régimen de administración fiduciaria. Los habitantes de los territorios fideicometidos ven en él un verdadero recurso de apelación contra las decisiones injustas de la autoridad administradora. Por desgracia, el Comité de peticiones sufre de la misma inacción parcial que el Consejo debido al juego de las fuerzas políticas. Sin embargo, por medio de las peticiones, así como por el contacto personal con los miembros de las misiones visitadoras, los habitantes indígenas adquieren un conocimiento directo del funcionamiento del sistema de administración fiduciaria y una conciencia de la responsabilidad internacional de la Autoridad Administradora, que no puede menos de influir favorablemente a la postre en su adelanto político. Otra limitación inevitable del régimen de peticiones consiste en el frecuente control que

ejerce la autoridad administradora sobre los partidos políticos de los territorios fideicometidos. Como expresó atinadamente el delegado de la India, señor Krishna Menon, "en todo país subyugado la población tiene dos lenguajes: uno para sí misma y otro para el conquistador. Siempre habrá partidos políticos que ofrecerán testimonios que cuenten con la bendición de la autoridad administradora. Siempre habrá partidos políticos que se harán presentes cuando llegue una misión visitadora al territorio".⁹ Estas palabras traducen sin duda una lamentable situación real. Pero no han faltado tampoco personas ni partidos dispuestos a expresar los justos agravios de las poblaciones aborígenes. Quien recuerde las conmovedoras exhortaciones del Reverendo Scott en las Naciones Unidas, y el impacto que tuvieron en la opinión pública, difícilmente podría negar la utilidad del régimen internacional de peticiones.

5. CONCLUSIONES

El problema de las sugerencias que cabría proponer en relación con la cuestión colonial puede ser examinado desde dos puntos de vista distintos: por una parte, podrían proponerse ciertas reformas que, en vista de los propósitos esenciales de las Naciones Unidas y de ciertas consideraciones morales, tradujeran una solución ideal; por la otra, podría atenderse fundamentalmente a las posibilidades reales de reformar la Carta en vista de las dificultades políticas existentes para aproximarse al ideal que se plantee.

Si se examina el problema desde un ángulo moral y desde los propósitos generales de las Naciones Unidas, toda la cuestión colonial debe estar dominada por el principio de la libre determinación de los pueblos. No existe justificación moral alguna para que un país explote en beneficio propio el territorio y los recursos ajenos, ni para que extienda su dominio sobre estas poblaciones sin el consentimiento de éstas. La Comunidad Internacional debe proveer los medios para que todo pueblo sea o llegue realmente a ser libre e independien-

⁹ Discurso pronunciado el 11 de febrero de 1954 ante el Consejo de Administración Fiduciaria.

te. Cuando no existía una Organización Internacional representativa de la comunidad de naciones, la gestión colonial de los países europeos podía justificarse en la medida en que ejercieran una función tutelar y llevaran la civilización a las poblaciones aborígenes. Desde el momento en que se crearon organizaciones internacionales que aspiran a representar y proteger los intereses de toda la humanidad, desapareció la *raison d'être* de la administración unilateral e incontrolada de las potencias coloniales sobre las poblaciones que no han podido alcanzar la plenitud del gobierno propio. El ejercicio de la misión civilizadora y el cuidado de las poblaciones nativas escasamente evolucionadas debe corresponder a la Comunidad Internacional a través de la Organización de las Naciones Unidas.

La concepción general, y, en parte, la mecánica del sistema de administración fiduciaria, reflejan las anteriores consideraciones. Pero no así las disposiciones del Capítulo XI de la Carta. Este Capítulo consagra la gestión unilateral de las potencias coloniales. Aun cuando se dispone "que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo" y los países coloniales aceptaron como un "encargo sagrado" la administración de los territorios, la ausencia de procedimientos y medidas adecuadas de vigilancia y responsabilidad internacional permite en el fondo que la gestión colonial se realice exclusivamente en beneficio de las metrópolis. El Capítulo XI no es sino la legitimación, en última instancia, de situaciones anteriores de privilegio en favor de ciertas potencias que explotan en su provecho las poblaciones nativas. Si no fuera éste el caso, resultaría inexplicable que la Carta no estableciera una vigilancia internacional idéntica a la que existe sobre los territorios fideicometidos. En rigor, no debería existir sino un régimen unitario de responsabilidad y vigilancia internacional para la administración de todos los territorios y pueblos que no estén preparados actualmente para el gobierno propio.

Desde otro punto de vista, si se enfoca el problema desde un ángulo realista y actual, no tendría sentido proponer reformas imposibles de realizarse en la actualidad en vista de la magnitud de los intereses creados y del poderío de las

potencias coloniales. La Carta refleja realidades políticas incuestionables de las cuales debe partirse. Todavía por algún tiempo será necesario, desgraciadamente, mantener la división entre territorios no autónomos sujetos a la administración unilateral de las potencias coloniales y la administración de territorios fideicometidos sujetos a una vigilancia internacional.

Como se ha indicado ya, muchos pequeños y medianos países tienen interés en aliviar la situación de las poblaciones dependientes y en acelerar su evolución hacia la independencia. Ante la necesidad de transigir entre lo que para ello sería el ideal —esto es, un régimen único de estricta vigilancia internacional sobre las poblaciones dependientes— y la existencia de realidades políticas imposibles de desatender, los pequeños países deberían proponer las reformas más avanzadas que fueran compatibles con el mantenimiento del régimen dual de la Carta. Independientemente de la posibilidad de que se adoptaran las reformas propuestas, en vista del artículo 109 de la Carta, la voz de los pequeños países podría representar la conciencia moral de la humanidad en toda la cuestión colonial, influyendo en la opinión pública mundial para forzar en el mayor grado posible la aceptación voluntaria de las potencias coloniales.

Se ha sostenido a este respecto que las condiciones de adelanto de las poblaciones sin gobierno propio depende fundamentalmente del espíritu con el cual se interpreten las disposiciones de la Carta y de la voluntad de las potencias coloniales; que el sistema consagrado por la Carta constituye una base adecuada para la solución del problema colonial y que las reformas a este respecto tendrían menos importancia que el cumplimiento de buena fe de las obligaciones actualmente existentes. Esta tesis es cierta sólo en parte. La buena voluntad de las potencias coloniales es esencial en esta materia, pero no hay duda de que existe un amplio margen para reformas constitucionales que seguramente se traduciría en un positivo adelanto en la condición de las poblaciones dependientes.

Las reformas que a nuestro juicio deberían ser propuestas o apoyadas por México y que responderían al interés de

nuestro país y de la mayoría de los pequeños Estados, serían las siguientes:

1º La Asamblea General debería tener la facultad legal de determinar en forma definitiva en qué momento un territorio no autónomo debe quedar colocado bajo el régimen de administración fiduciaria, sin el consentimiento de la potencia que tenga la responsabilidad de administrarlo. Esta solución, que claramente se inspira en el propósito de dar cumplimiento al principio de la libre determinación de los pueblos, fue propuesta por México y otros países en San Francisco.¹⁰ Durante la Segunda Reunión de la Asamblea General, la India presentó una proposición semejante, aunque de menor alcance, por la que se "invitaría" a los Miembros a colocar aquellos territorios que no estuvieran preparados para el gobierno propio bajo el sistema de administración fiduciaria. Esta proposición, como es natural, está limitada por el marco de las disposiciones vigentes de la Carta, por lo que se preveía la aceptación voluntaria de la potencia administradora. Para los efectos de la revisión de la Carta, sería deseable proponer la decisión última y definitiva del asunto por la Asamblea.

2º De igual manera, sería deseable que la Asamblea pudiera determinar legalmente cuándo un territorio sujeto a fideicomiso puede aspirar a la plena independencia. Esta proposición fue presentada tanto por México¹¹ como por Egipto y otros países en la Conferencia de San Francisco.

3º En relación con las dos proposiciones anteriores, sería deseable que se establecieran, aun cuando fuera en forma aproximada y provisional, fechas-límite tanto para el paso de un territorio sin gobierno propio al *status* de territorio fidei-

¹⁰ "Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México sobre el Proyecto de Dumbarton Oaks para la Creación de una Organización Internacional General", Proyecto alternativo mexicano, párrafo 38 e); "El Consejo (se preveía la creación de un Consejo semejante al actual Económico y Social que tendría entre otras funciones, la 'protección de los pueblos en tutela') resolverá, a medida que lo considere conveniente, cuáles territorios (colonias) deben salir de la jurisdicción de un Estado, para ser confiados a un mandato internacional."

¹¹ "Opinión...", párrafo 38 f):

"A medida que un territorio bajo mandato alcance, en opinión del Consejo, el grado de adelanto necesario para regir sus propios destinos, el Consejo tomará las medidas necesarias para que dicho territorio se convierta en Estado soberano."

cometido, como para la transformación de un territorio sujeto a fideicomiso en Estado independiente. La fijación de plazos prepararía psicológicamente tanto a la potencia administradora como a la población nativa para asumir las nuevas responsabilidades. La Asamblea podría siempre prolongar el plazo o anticiparlo cuando así lo indicaran las circunstancias. Una sugestión semejante fue presentada por el representante de la India en la última Reunión del Consejo de Administración Fiduciaria.

4° Debería procurarse la máxima semejanza entre el *status* de los territorios no autónomos y de los territorios sujetos a fideicomiso. Como un mínimo, debería modificarse el artículo 73 e) en el sentido de obligar a las potencias administradoras a presentar informes regulares sobre el adelanto político de la población nativa.

5° Parece conveniente reformar la actual composición del Consejo de Administración Fiduciaria que en la práctica no ha dado los mejores resultados. La actual paridad entre administradores y no administradores se traduce en el rechazo frecuente de proposiciones que son reintroducidas y aprobadas posteriormente en la Asamblea. Sería deseable que el Consejo reflejara en mayor grado la composición de la Asamblea General, de la cual es en realidad un órgano subordinado (aun cuando la Carta le otorgue el carácter de órgano principal de las Naciones Unidas).

6° En lo que se refiere a los acuerdos especiales entre las Naciones Unidas y la autoridad administradora, sería deseable que los términos de aquéllos fueran aprobados en definitiva por la Asamblea General, en representación de la comunidad de naciones, sin requerir necesariamente del consentimiento del país administrador. Reformándose en este sentido el artículo 79 de la Carta, desaparecería automáticamente el problema que se ha suscitado respecto de los "Estados directamente interesados". Si las condiciones de la administración fiduciaria se establecen en favor de la población nativa y no de una potencia colonial, no se justifica la anuencia necesaria de ésta, que en última instancia no tiene sino el carácter de "administradora", esto es, de "mandataria". En el caso de que los términos del acuerdo parecieran demasiado

gravosos a una potencia administradora, siempre le quedaría el recurso de rehuir el "encargo sagrado" de administrar el territorio en beneficio de sus habitantes y dejar que la Organización misma, u otro país, se encargara de hacerlo.

7º Debería formularse un acuerdo modelo sobre administración fiduciaria, tomando de los diversos acuerdos existentes lo mejor de cada uno de ellos, a efecto de establecer ciertas condiciones básicas mínimas, para la administración. Este acuerdo modelo podría figurar como un anexo de la Carta. El acuerdo sólo contendría aquellas condiciones que pudieran aplicarse por igual en todos los territorios, quedando en libertad la Asamblea, posteriormente, para incluir modalidades peculiares en los diversos acuerdos según las circunstancias particulares de cada caso. No existe ninguna razón, por ejemplo, para que las excelentes disposiciones del acuerdo sobre Tangañica en materia de educación no pudieran aplicarse por igual en todos los territorios fideicometidos. En particular, sería importante que en el acuerdo modelo se estableciera la obligación esencial de proteger la propiedad de las tierras arables en favor de los nativos, dejando un margen suficiente para la reglamentación especial de la materia en cada territorio.

8º También parece de suma importancia la aceptación de un sistema de imposición progresiva que permitiera aumentar los presupuestos de los territorios fideicometidos sin que tuvieran que cubrirlos en su mayor parte los habitantes indígenas, cuyos ingresos les permiten llevar apenas una existencia precaria. Los presupuestos deberían cubrirse en un grado mucho mayor por contribuciones del Estado metropolitano, permitiendo así el adelanto económico, social y educativo de que habla la Carta y que tan poco, durante estos años, se ha manifestado en los territorios en cuestión. Los gobiernos metropolitanos insisten en que las reformas coloniales se paguen con los ingresos de la propia colonia: las cantidades que salen del presupuesto metropolitano en beneficio de la colonia se consideran como una verdadera carga. Sin embargo, las grandes sumas que son retiradas de las colonias como utilidades de los inversionistas, como salarios y pensiones de los administradores, ingresan indirectamente en el presupuesto de las

potencias metropolitanas a través del pago de impuestos. El nativo se da cuenta de que una parte substancial del ingreso nacional de su país es extraído por la potencia colonial y considera que ésta debe reinvertir esos ingresos en beneficio de la población nativa.

9° Aunque sin excluir la posibilidad de que la autoridad administradora sea, como hasta ahora, un país determinado, los pequeños países deberían insistir en que, cuando parezca conveniente, tal y como lo prevé el artículo 81 de la Carta, la misma Organización de las Naciones Unidas funja como autoridad administradora.¹²

10° Debería prohibirse, ya sea en la Carta o en el acuerdo modelo, que la potencia administradora estableciera bases militares, aéreas o navales, acantonara sus fuerzas nacionales o erigiera fortificaciones en los territorios fideicometidos. En casi todos los acuerdos celebrados hasta ahora, las potencias administradoras se han reservado este derecho. Esto representa un claro retroceso respecto de la misma situación en la Liga. El Pacto de la Liga prohibía expresamente, por lo menos para los mandatos B y C, el establecimiento de fortificaciones o bases y el entrenamiento militar de los nativos para propósitos distintos de la defensa del propio territorio o la formación de un cuerpo de policía. La única excepción a esta prohibición debería consistir en las zonas estratégicas que comprendan parte o la totalidad de un territorio fideicometido, autorizadas por el artículo 82 de la Carta. Pero correlativamente debería desaparecer el derecho de las potencias administradoras de considerar unilateralmente como zonas estratégicas los territorios fideicometidos. Esta función debería corresponder a la Organización. En términos generales, fuera del caso indicado de las zonas estratégicas, podría pensarse en una especie de *status* de neutralidad permanente para todos los territorios en fideicomiso.

11° Para mantener el carácter verdaderamente internacional y el estatuto especial que consagra la Carta para los territorios fideicometidos, sería necesario prohibir terminan-

¹² Cuando se discutió en el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (de las cuatro principales potencias vencedoras de la última guerra) el destino de las colonias italianas, los Estados Unidos propusieron que la Organización fuera la autoridad administradora para dichas colonias.

temente toda unión administrativa de estos territorios con las colonias adyacentes en forma que pudiera perjudicar la autonomía política de los territorios. Igualmente sería conveniente prohibir que las potencias administradoras consideraran, con fines administrativos, el territorio fideicometido como una parte integrante del territorio metropolitano.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se ha insistido una y otra vez en que la Carta de las Naciones Unidas representa el vértice del equilibrio político que se estableció entre los intereses y aspiraciones opuestos de los diversos grupos de Estados que comprende la sociedad internacional de la segunda postguerra. La Carta constituía en 1945 —y probablemente sigue constituyendo en la actualidad— la máxima área posible de acuerdo entre los diversos gobiernos sobre la manera de regular las relaciones internacionales de los Estados. Desde este punto de vista, y haciendo a un lado las numerosas imperfecciones técnicas de la Carta que no afectan su substancia y que fueron productos de la precipitación con que se redactó, la Carta fue el único documento que pudo haberse elaborado en las condiciones que privaban en 1945, y, en ese sentido, la mejor de las Cartas posibles.

Creemos que esta consideración debe servir de base a todo juicio sobre la conveniencia de revisar la Carta de las Naciones Unidas. Ahora como entonces sigue siendo válido el mismo criterio; si se aspira a conservar una organización universal, la única Carta viable será aquella que cuente con el asentimiento de todos los grupos importantes de Estados de la sociedad internacional contemporánea. La exigencia de que toda modificación a la Carta sea aprobada por un mínimo de las dos terceras partes de los Miembros, incluyendo a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (artículo 109), no es obstáculo meramente “jurídico” que “derive” de la Carta de las Naciones Unidas, sino que traduce una situación de hecho anterior y más profunda que la Carta y que ésta no hizo sino reconocer y consagrar. Cualquier modificación fundamental a la Carta, si no es producto de un acuerdo voluntario entre los varios grupos de países, puede alterar o aun romper el equilibrio que este documento trata de preservar entre los factores reales de poder que existen en la actualidad, y traer como consecuencia, ya sea la quiebra de la Or-

ganización Mundial que conocemos, o, por lo menos, una mengua considerable en el ámbito de competencia de las Naciones Unidas. Así, la supresión del veto o la alteración fundamental del régimen existente en materia colonial —modificaciones solicitadas por numerosos pequeños países—, podrían tener como consecuencia, si se llegaran a imponer sin el consentimiento de las principales potencias interesadas, o el retiro de la Organización de varios Estados importantes, o, a manera de resultado indirecto, que las funciones de seguridad colectiva que todavía conservan las Naciones Unidas y la función tutelar de las poblaciones de los territorios dependientes o sujetos a fideicomiso se realizaran al margen de la Organización.

La cuestión fundamental consiste, pues, en saber si en 1956, o poco después, existirán mejores perspectivas que en 1945 para que las principales potencias interesadas acepten soluciones más conformes con los deseos de una mayoría de pequeños países en problemas tales como el colonial y el de la supresión del veto. No sería aventurado afirmar que, tratándose de cambios estructurales importantes como los indicados, parece poco probable llegar a un acuerdo próximo para reformar la Carta.

Sin embargo, no quiere esto decir que no existen materias en las cuales sea deseable una revisión de la Carta y en que quizá no fuera imposible alcanzar soluciones aceptables para todos. Al examinarse el problema de la seguridad colectiva, se hizo hincapié en que la supresión del veto en materia de solución pacífica de controversias, dentro de ciertas condiciones, quizá podría contar con el asentimiento de todas las Grandes Potencias. De igual manera, posiblemente, las potencias coloniales estarían dispuestas a hacer ciertas concesiones que permitieran una mejor y más eficaz protección de las poblaciones dependientes por las Naciones Unidas. El problema de la admisión de nuevos miembros, cuya solución no radica precisamente en la supresión del veto, también presentaría quizá perspectivas favorables para un acuerdo en el seno de una Conferencia en que se revisaran en general algunos supuestos básicos de la Organización, como el de la

universalidad. En otras cuestiones importantes, también parece deseable y no del todo imposible revisar la Carta. Así, en el presente trabajo se sugirió la adición de un capítulo sobre los derechos y deberes de los Estados. Es probable que esta idea, que comparten varios pequeños países, no encontrara en principio una oposición decidida. Se habla también de las numerosas imperfecciones técnicas que podrían ser corregidas —se les ha dado el nombre de “reformas menores”— sin alterar la substancia de la Carta. Se menciona asimismo la conveniencia de ponerla al día, sea suprimiendo algunos artículos que no tienen ya sino un interés histórico (como el artículo 107 que se refiere a los Estados enemigos y los artículos 110 y 111 a la ratificación y firma de la Carta), sea revisando algunas disposiciones que son letra muerta, como la que considera criterio para la elección de los Estados en el Consejo de Seguridad la contribución que hayan prestado al mantenimiento de la paz y seguridad (Art. 23).

La circunstancia de que fueran deseables ciertas reformas en cuestiones que no afectan esencialmente el equilibrio político que refleja la Carta, no es en sí razón suficiente para pronunciarse en favor de la celebración de una Conferencia general que tenga el propósito de revisar la Carta de las Naciones Unidas. Aun en materias en que teóricamente debería ser posible lograr un acuerdo, no es seguro que esto ocurra debido al ambiente político en que probablemente se celebraría la Conferencia. No existe en la actualidad el mismo clima de urgencia ni la imperiosa necesidad de elaborar la Carta que existía en 1945 y que influyó decisivamente en la aceptación de soluciones transaccionales. No es difícil que en una próxima Conferencia las posiciones de los Estados se tornen más rígidas y que los debates contribuyan más a acentuar las diferencias entre los Estados que sus puntos de acuerdo.

Por otra parte, se han creado al margen de la Carta ciertas normas surgidas de las necesidades de la práctica y que sirven para complementarla, suplirla o interpretarla. Muchas de estas normas son impugnadas por los diversos grupos de Estados, y en más de un caso su legalidad es dis-

cutible; pero estas normas se aplican efectivamente en la realidad y representan la voluntad de la mayoría de los Estados. Es probable, por una parte, que el intento de codificarlas pusiera en peligro su existencia; por la otra, tampoco es seguro, por lo menos respecto de algunas de ellas, que su codificación, o dicho en otros términos, su incorporación oficial en "el Derecho de la Carta" sea conveniente.

En materia de seguridad colectiva se han creado instituciones paralelas a la Carta, o simplemente al margen de ella, que serían difíciles de codificar. Aun la práctica consuetudinaria de considerar que el voto de "abstención" de un miembro permanente del Consejo de Seguridad no imposibilita la adopción de resoluciones substantivas —práctica no autorizada probablemente por la Carta, pero que ha sido útil y que cuenta con el asentimiento de todos los miembros permanentes del Consejo— quizá suscitaría serias dificultades cuando se tratara de codificar. La Declaración de las Cuatro Potencias Invitantes a la Conferencia de San Francisco sobre la interpretación de la fórmula de Yalta relativa al veto, aunque de valor jurídico incierto, ha prestado sin duda alguna utilidad como guía para el Consejo de Seguridad; el intento de codificar esta cuestión probablemente no daría resultados positivos y en cambio contribuiría a restarle autoridad y valor a la citada Declaración. La Resolución Unión-pro-Paz representa el esfuerzo más serio que se ha realizado para alterar la distribución de funciones que establece la Carta entre los Órganos de las Naciones Unidas. Al examinarse el problema de la seguridad colectiva se procuró hacer ver los peligros que entraña esta resolución y los inconvenientes que tuvo su aplicación en la guerra de Corea. Sin embargo, si bien su legalidad fue impugnada por el grupo soviético, en la medida en que no provocó la escisión de la Organización y en que su aplicación fue tolerada, la Resolución Unión-pro-Paz constituye un factor real de la seguridad colectiva en tanto que deseo mayoritario de los Miembros, y puede inclusive contribuir a prevenir futuras agresiones. Pero aun en el supuesto de que se forzara la incorporación de sus principios en la Carta, y que esto no trajera consigo la escisión de las Naciones Unidas, no es de concluirse que ello

representara un beneficio. Su codificación legitimaría y perpetuaría una situación que en el mejor de los casos sólo puede aceptarse como provisional y tendería a acentuar los peligros e inconvenientes que respecto de ella se señalaron. En la práctica de la seguridad colectiva, la posibilidad de comparar en cada caso la mencionada resolución con el texto de la Carta puede contribuir a mantener su aplicación dentro de límites prudentes y a temperar ciertos desarrollos y corolarios que pretendieran desprenderse de ella. Es claro que esta situación no proporciona una deseable certeza jurídica, pero tampoco es seguro que en todos los casos sea éste el valor más eminente.

Respecto de otras materias en que parece deseable revisar la Carta y en que quizá se lograría un acuerdo, tampoco se sabe a ciencia cierta si su consideración por una próxima Conferencia general resultaría fructífera. Aun por lo que toca a las enmiendas puramente técnicas, no es improbable que en un ambiente de desconfianza poco propicio a la codificación se suscitara dificultades serias; desde luego, en un documento como la Carta a menudo no es fácil decir dónde termina la forma y dónde empieza la substancia. También se suelen mencionar las disposiciones que no han tenido aplicación efectiva como materia adecuada de revisión. En el ejemplo citado anteriormente (contribución al mantenimiento de la paz y seguridad como criterio para la elección de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad), no es patente la conveniencia de eliminar una buena disposición porque ha caído en el olvido; si bien es cierto que prácticamente nunca ha sido tomada en cuenta, no por ello debería dejar de figurar en la Carta como un *desiderátum* o quizá como un reproche para las elecciones ostensiblemente desacertadas. Algo semejante podría decirse de la disposición contenida en el artículo 28 (2) que tiene por objeto la celebración periódica de reuniones del Consejo de Seguridad en que los Miembros están representados por funcionarios de elevada jerarquía (Ministros de Relaciones Exteriores o altos miembros de los Gobiernos).

Pero por otra parte tampoco puede dejar de pensarse que ciertas cuestiones, como la admisión de nuevos miem-

bros, que han sido discutidas sin éxito año tras año, aunque siempre en relación con solicitudes de ingreso de Estados concretos, quizá pudieran resolverse en cambio en una Conferencia donde el problema se planteara sobre bases más generales y donde, por razón natural, se concediera mayor atención a las proyecciones futuras de las decisiones que se adopten.

En verdad, es sumamente difícil medir *a priori* las posibilidades de acuerdo respecto de los diversos temas que podrían ser objeto de una revisión. Sólo podría afirmarse que sería peligrosa la celebración de una Conferencia general para la revisión de la Carta sin contar anticipadamente con ciertas seguridades de éxito. Un fracaso constituiría una decepción para los pueblos del mundo, tendería a hacer aún más confusa la situación de ciertas instituciones y acentuaría el distanciamiento entre los diversos países. Pero, por otra parte, si existieran buenas perspectivas de conjugar los diversos puntos de vista de los Estados, por lo menos respecto de ciertas materias, no debería dejarse pasar la oportunidad de revisar la Carta.

La única manera de vaticinar las probabilidades de éxito consistiría en llevar a cabo serios y extensos trabajos de exploración. Se trataría de averiguar antes de la Conferencia en qué condiciones y grado estarían dispuestos los diversos grupos de Estados a conciliar sus distintos puntos de vista. Dentro de lo que puede realizarse en las Naciones Unidas en este sentido, podría pensarse en que la Asamblea General, en vez de convocar de inmediato a una Conferencia formal, procurara establecer mecanismos y procedimientos adecuados para percatarse previamente de las perspectivas de éxito en caso de celebrarse.

Las sugerencias sobre reformas a la Carta o sobre la práctica de los Órganos de las Naciones Unidas que se proponen en el presente trabajo se basan en premisas distintas. Los temas fueron examinados en sí y se sugirieron aquellas reformas que parecían más de acuerdo con los intereses de México, sin tomar en cuenta las probabilidades o la conveniencia de que se celebrara una reunión dentro de la cual

pudieran ser sostenidas. En otros términos, se examinó cuáles serían, a nuestro juicio, las tesis que debería defender México en la hipótesis de que se presentara una ocasión adecuada para hacerlo. Se procuró, desde luego, situar la presente investigación en un plano realista, y se escogió ciertamente como factor principal el interés permanente de México, aunque tratando a la vez de ponderar en cada caso las soluciones propuestas con otros factores, incluyendo en ciertos casos, la mayor o menor probabilidad de que pudieran ser aceptables para un gran número de gobiernos. Sin embargo, el hecho de sugerir determinadas reformas, aun en el supuesto de que se consideraran relativamente viables, no significa necesariamente pronunciarse por la conveniencia de que se propongan en ciertas circunstancias, foro y tiempo concretos.

Se procuraron resumir las conclusiones correspondientes a cada tema tratado al final de los capítulos. En ocasiones, la conclusión consiste fundamentalmente en sugerir determinada conducta o posición para los pequeños países en general o para México en particular. Respecto de otras cuestiones, se proponen reformas a la Carta o cambios en la práctica de los Órganos de las Naciones Unidas, aun cuando casi siempre sólo se indica el carácter y sentido de las modificaciones propuestas, sin concretarlas en fórmulas precisas. En vista de la naturaleza de las conclusiones y de los inconvenientes de presentarlas desvinculándolas de sus fundamentos, no se consideró apropiado resumirlas en un capítulo especial.

ÍNDICE GENERAL

<i>Advertencia</i>	7
Introducción	9
Naturaleza, fines y principios de las Naciones Unidas	21
1. Naturaleza de la organización, 21; 2. Soberanía y gobierno mundial, 23; 3. La organización como instrumento de convivencia en una época de transición, 25; 4. Propósitos y principios de la organización: <i>a)</i> El principio de la jerarquía de los fines, 28; <i>b)</i> La adopción de medidas colectivas y los principios de la justicia y el derecho internacional, 30; 5. Principios de la organización y derechos y deberes de los Estados, 33; 6. Sugestiones para un capítulo de la carta sobre derechos y deberes de los Estados, 35	
Las funciones de las Naciones Unidas. Sus límites ..	46
1. Generalidades, 46; 2. El problema de la jurisdicción interna en la Sociedad de Naciones, 48; 3. Tendencias dominantes en la postguerra, 50; 4. Observaciones de México al proyecto de Dumbarton Oaks, 52; 5. El problema en la Conferencia de San Francisco, 55; 6. Posición de México en la Conferencia de San Francisco, 58; 7. El problema en la práctica de las Naciones Unidas. Generalidades, 63; 8. Aplicación del principio en ciertos casos particulares, 65; 9. La jurisdicción interna y el interés de los países poco desarrollados. La situación de México, 70; 10. La jurisdicción interna, el problema colonial y los países poco desarrollados, 73; 11. Apreciación general de la práctica de las Naciones Unidas desde el punto de vista de México, 78; 12. Conclusiones, 80	
El principio de la universalidad y la admisión de nuevos miembros	85
1. La universalidad y los fines de la organización, 85; 2. Actitud de México en San Francisco, 89; 3. Análisis de los requisitos de ingreso, 93; 4. El problema en la práctica de las Naciones Unidas, 97; 5. Conclusiones, 102	
La seguridad colectiva	105
1. Supuestos de la seguridad colectiva, 105; 2. Postulados del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, 110; 3. Distribución de funciones entre el Consejo	

de Seguridad de la Asamblea General: *a)* Generalidades, 118; *b)* Principios generales de la cooperación internacional en los campos político y jurídico, 122; *c)* Creación de un nuevo orden político y legal, 123; *d)* el arreglo pacífico de controversias, 125; 4. El Capítulo VII de la Carta. El veto: *a)* Generalidades, 130; *b)* El veto en la práctica del Consejo de Seguridad, 131; *c)* Significado de la Conferencia de Ginebra sobre Indochina, 137; 5. La Resolución Unión Pro-Paz. El caso de Corea: *a)* Generalidades, 138; *b)* Actuación de la Asamblea en el caso de Corea, 142; *c)* Conclusiones parciales, 147; 6. Posición de las pequeñas y medianas potencias, 149; 7. Cambios deseables en la estructura y funcionamiento del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General: *a)* Consejo de Seguridad, 150; *b)* La Asamblea General, 152

Legítima defensa colectiva y acuerdos regionales . . . 159

1. La seguridad colectiva y los tratados de legítima defensa colectiva, 159; 2. Antecedentes del artículo 51 de la carta, 161; 3. Compatibilidad de los tratados de defensa colectiva y de los acuerdos regionales con la carta de las Naciones Unidas, 163; 4. La "centralización" de la seguridad colectiva en los organismos internacionales, 164; 5. Interpretación del artículo 51 de la Carta, 167; 6. El tratado interamericano de Asistencia Recíproca, 169

Organismos regionales. El Panamericanismo 175

1. Generalidades, 175; 2. El problema regional en América, 177; 3. La cooperación económica y el panamericanismo, 178; 4. La cooperación política y el panamericanismo, 181; 5. Solución pacífica de las controversias, 184; 6. El no reconocimiento de la validez de la conquista territorial, 185; 7. "Status" de los extranjeros, 186; 8. La no intervención, 189; 9. La democracia representativa como aspiración común de las repúblicas americanas, 193; 10. La defensa colectiva frente al exterior, 195; 11. Conclusiones: *a)* Generalidades, 197; *b)* El espíritu panamericano, 199; *c)* Panamericanismo y Panlatinoamericanismo, 201; *d)* Situación de México, 203

El problema colonial 206

1. Generalidades, 206; 2. La declaración relativa a territorios no autónomos: *a)* Generalidades, 212; *b)* Significado de los términos "territorios no autónomos", 214; *c)* Factores para decidir si un territorio es o no autónomo, 215; *d)* Otras cuestiones relativas al capítulo XI de la Carta, 217; 3. Régimen internacional de administración

ÍNDICE GENERAL

245

fiduciaria: *a)* Generalidades, 219; *b)* La independencia como objetivo de la administración fiduciaria, 220; *c)* Territorios a los cuales se aplica el sistema, 221; *d)* Convenios sobre administración fiduciaria, 223; *e)* Uniones administrativas, 224; 4. El Consejo de administración fiduciaria, 224; 5. Conclusiones, 227

Conclusiones 235

México y el orden internacional, de Jorge Castañeda, se terminó de imprimir en el mes de enero de 1981 en Imprenta Madero, S. A., Avena 102, México 13, D. F. Se tiraron 3 000 ejemplares más sobrantes para reposición. Cuidó de la edición el Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.