

INTRODUCCION A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

por HERMANN MEYER LINDENBERG

ORIGEN DE LOS ORGANISMOS

Durante la primera guerra mundial el presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, abogó por la necesidad de fundar una Liga de las Naciones, que fuera lo suficientemente fuerte para establecer el reinado de la paz en el futuro. Desgraciadamente, al instalarse la Conferencia de la Paz en París, no hubo una coordinación eficaz en el trabajo preparatorio de los gobiernos, ni de los proyectos de organismos particulares, tales como los de la Sociedad Fabiana, en Inglaterra, y la "League to enforce peace", en los Estados Unidos. Como consecuencia de esto, las labores en la Comisión de la Sociedad de las Naciones de la Conferencia de la Paz, tropezaron con serios obstáculos.

A ella llegaron los delegados franceses con un proyecto concebido por el gran jurista León Bourgeois, quien venía sosteniendo, ya desde las Conferencias de La Haya, en 1899 y 1907, la conveniencia de coordinar a todos los Estados del mundo en un sistema de arbitraje obligatorio y de alianza defensiva. Por su parte, la delegación británica presentó su proyecto original, elaborado por Lord Phillimore, que pedía un sistema más elástico, tan elástico que permitiera establecer considerables restricciones a las categorías de conflictos que se deberían solucionar por la vía arbitral, prescindiendo además del carácter automático de las sanciones que, en caso de agresión, se aplicarían al infractor de la ley internacional. La delegación de los Estados Unidos de América también introdujo en París un proyecto de estatutos, bastante amplio y elabo-

rado por excelentes juristas. Wilson se rodeó en esta ocasión y en vista de la trascendencia de la Conferencia de París, de eximios juristas y publicistas de los Estados Unidos. Baste con citar como padrinos del proyecto americano al profesor Shotwell, David Hunter Miller, al coronel House y el ex-presidente Taft, para apreciar el alcance de este plan.

Pero no sólo faltó coordinación entre los mencionados anteproyectos de las Cancillerías en París, sino que desde un principio se produjeron violentos choques entre los miembros de la comisión redactora del Pacto. Los problemas de la organización jurídica de la paz se hallaron mezclados con innumerables cuestiones políticas y económicas, surgidas con motivo de la victoria. Así, la organización jurídica de la paz apenas fue considerada como un aspecto parcial y secundario de las cuestiones políticas que surgieron entre los gobiernos aliados y asociados, tales como los asuntos de límites, las reparaciones, la formación de los Estados sucesores en el este de Europa, el reparto del antiguo imperio colonial de Alemania, etc., etc.

Esta situación condujo inevitablemente a una táctica, duramente criticada ya por los contemporáneos, pero adoptada por la mayoría de las delegaciones, y funesta en sus consecuencias para el Pacto y para el porvenir de la naciente Sociedad de las Naciones: dentro del juego diplomático de exigencias y concesiones de los países victoriosos, los artículos del Pacto llegaron a convertirse en objeto de transacciones, a veces arbitrarias, que lógicamente perjudicaban la cohesión orgánica del nuevo estatuto.

No sorprende, pues, que el Pacto de la antigua Liga a la larga no hubiera satisfecho a ningún país, porque todos sus autores se consideraron defraudados en sus anhelos primitivos, a los cuales no podía corresponder la Carta adoptada en París, fruto de amargas controversias y de precarios compromisos.

Contrasta el procedimiento adoptado para la elaboración del Pacto de la antigua Liga, con el escogido para la Carta de las Naciones Unidas. Los estadistas de 1945 tuvieron muy presente la experiencia adquirida durante el nacimiento y la efímera existencia de la antigua Sociedad de las Naciones y procuraron evitar sus errores.

Desde los primeros años de la segunda guerra mundial, los líderes del mundo democrático llamaron la atención de sus pueblos sobre la imperiosa necesidad de erigir las bases jurídicas de la paz

futura, una vez que hubieren sido vencidos los ejércitos agresores en el campo de batalla. Tanto Franklin Delano Roosevelt como Winston Churchill y José Stalin en numerosas manifestaciones, desde el principio de las hostilidades, postularon la creación de una nueva Liga más fuerte y más perfecta que la antigua, como el requisito esencial y primordial de la seguridad internacional en la post-guerra. En las conferencias interaliadas de Casablanca, Moscú, Quebec, El Cairo, Teherán y Yalta, estas manifestaciones públicas adquirieron carácter de compromisos formales y desde ese entonces las cancillerías de las Naciones Unidas se dedicaron enérgicamente a los trabajos preparatorios correspondientes, procediendo también a frecuentes intercambios de ideas. Sobra advertir que en el desarrollo de estas tareas los órganos oficiales contaron con la asesoría y el apoyo entusiasta de numerosas organizaciones privadas, fundadas en su mayoría con el fin exclusivo de contribuir a la elaboración del nuevo estatuto.

En conformidad con los acuerdos políticos internos de las grandes potencias, se reunió luego una conferencia preparatoria en Dumbarton Oaks, la cual sesionó en octubre de 1944. Esta se dividió en dos fases, participando en la primera las grandes potencias aliadas en la guerra contra Alemania, es decir, los Estados Unidos, la Gran Bretaña y Rusia, y en la segunda las potencias unidas entonces en la guerra contra el Japón, o sean, La Gran Bretaña, los Estados Unidos y la China. Francia se abstuvo de concurrir por razones de protocolo, pero no obstante su ausencia, el proyecto aprobado le reconoció su calidad de gran potencia.

El proyecto de Carta acordado por los técnicos y expertos en Derecho Internacional reunidos en Dumbarton Oaks, fue publicado después en los principales órganos periodísticos de todas las Naciones Unidas, para permitir así su conocimiento no sólo a aquellos gobiernos que no habían participado en la conferencia, sino también a la opinión pública y a los estudiosos del Derecho y de las relaciones internacionales, con el objeto de facilitar la elaboración de eventuales enmiendas y reformas.

Así, la necesidad de constituir una organización jurídica para preservar la paz, no ha sido esta vez un programa unilateral de los Estados Unidos en vísperas de la victoria, sino que desde los principios mismos de la conflagración los gobiernos de las Naciones Unidas se pusieron de acuerdo sobre esta condición primordial para su propia seguridad. Tampoco llegaron las delegaciones

a la Conferencia redactora de la Carta, sin haber acordado antes un anteproyecto que contenía las bases libremente convenidas por las grandes potencias.

Como consecuencia de las labores preparatorias de Dumbarton Oaks, las discusiones celebradas entre las potencias en San Francisco, apenas quedaron reducidas a unos pocos puntos de detalle, surgidos por iniciativa de los Estados medianos o pequeños. Algunos delegados ya advirtieron al público de sus respectivos países que las informaciones de la prensa a veces habían exagerado las llamadas crisis de la reunión. En realidad de verdad, la Conferencia de San Francisco no afrontó ninguna crisis verdaderamente grave o peligrosa y de ningún modo estuvo amenazada esta gran obra conjunta. Hubo discrepancias de opiniones en algunas materias, como es natural, pero jamás esas divergencias asumieron proporciones alarmantes; y no podían asumirlas, porque el entendimiento de las grandes potencias estaba asegurado precisamente en el acuerdo preliminar de Dumbarton Oaks. De otro lado, la Conferencia de San Francisco, en comparación con la de París, tuvo la enorme ventaja de haberse dedicado exclusivamente a la elaboración de la Carta, y no fraccionó su atención para resolver a la vez asuntos jurídicos, políticos y económicos. La Conferencia de San Francisco, durante las nueve semanas de sesiones, trabajó con el sólo fin de acordar las bases jurídicas de la paz futura, dejando la tarea, extraordinariamente compleja, de solucionar los asuntos políticos y económicos del mundo futuro, a conferencias o congresos ulteriores.

ESTUDIO DEL ESTATUTO

Preámbulo

El preámbulo de la Carta subraya la solemnidad del instrumento que en el futuro regirá como constitución de la comunidad internacional, destinada a garantizar la paz, el bienestar y el progreso material e inmaterial de la humanidad.

CAPITULO I

Propósitos y Principios

Este capítulo contiene dos artículos: el primero sobre propósitos y el segundo sobre principios. Uno y otro corresponden a lo que fue el preámbulo del Pacto de la Liga ginebrina, pero es el caso de advertir que ellos son más precisos, más amplios y más claros.

En el Derecho Internacional, según es sabido, se ha discutido mucho sobre el alcance de los preámbulos en tratados multilaterales. Al respecto hay dos doctrinas: la una sostiene que los preámbulos no se pueden considerar como parte integrante del tratado, porque tan sólo enuncian en forma literaria las finalidades políticas o humanitarias del compromiso; y la otra argumenta lo contrario, es decir, que el preámbulo no se distingue de los artículos en cuanto a su valor jurídico. Es muy significativo el hecho de que en la técnica adoptada por la Conferencia de San Francisco, los propósitos y principios de la nueva organización se hallan consignados en artículos, para evitar cualquier controversia sobre el particular.

Sin embargo, existen algunas diferencias esenciales entre el preámbulo de la antigua Liga y los dos artículos de los que hemos hecho reciente mención. Así, mientras el Pacto de la Liga enumera los propósitos de la Sociedad de las Naciones en el siguiente orden: a) fomentar la cooperación entre las naciones; b) garantizar la paz y la seguridad, la Carta de las Naciones Unidas, en su artículo primero, invierte dicho orden al tratar en su numeral 1º del mantenimiento de la seguridad internacional por las medidas colectivas para la prevención y supresión de las amenazas a la paz, refiriéndose solamente en su numeral 2º al fomento de las relaciones amistosas entre las naciones.

Por qué esta diferencia? Porque Wilson y sus amigos inspiraron la parte doctrinaria del Pacto de la Liga ginebrina, y el idealismo de estos hombres tendía más que todo a coordinar los esfuerzos pacifistas de los pueblos y a resolver todos los problemas de la humanidad en tal forma que no hubiera Estados descontentos. Desgraciadamente este idealismo no pudo llevarse de una manera siquiera regularmente perfecta a la práctica. Rotundo fue el fracaso de la Sociedad de las Naciones, y desde la agresión del

Japón a la China en 1930 las guerras se fueron multiplicando. Mientras tanto, la Asamblea y el Consejo eran incapaces de resolver el más sencillo de los problemas y las discusiones que se formaban en su seno no conducían a ningún resultado práctico. Se ha comprendido esta vez que no puede haber colaboración sin paz y por esta razón la finalidad principal del nuevo estatuto es garantizar la paz en forma efectiva, mediante medidas coercitivas, cuando surja un conflicto, e intervenir con la fuerza armada para castigar al agresor.

Es muy explícito el numeral primero del artículo primero al establecer que el propósito primordial de las Naciones Unidas es el de mantener la paz, adoptando para ello medios coercitivos. De ahí que el estatuto de 1945 tiene fisonomía de alianza política y militar: no es órgano para simples debates, sino un instrumento coercitivo para prevención y supresión de los conflictos internacionales.

En el artículo segundo se enumeran los principios básicos. En primer lugar la organización dice fundarse en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros. La mayor parte de los que critican la nueva Carta señalan como uno de sus principales defectos el que no consagra en todas sus partes la igualdad soberana de todos los Estados afiliados. Efectivamente, no puede haber igualdad de derechos, mientras las grandes potencias llevan mayores responsabilidades para la preservación de la paz y el logro de los demás fines de la organización. La Carta de San Francisco reconoce esta situación. Mientras en la Asamblea de la antigua Liga, compuesta por todos sus miembros, se tomaban las decisiones más importantes relativas a la consecución de los propósitos políticos del organismo, en la Carta de las Naciones Unidas casi todas las decisiones trascendentales emanan del Consejo de Seguridad, dejando para la Asamblea tan sólo facultades o atribuciones de segundo orden. Esta supremacía del Consejo de Seguridad se complementa con el derecho de veto que poseen las grandes potencias.

El Consejo está compuesto por once miembros: cinco son las grandes potencias (Estados Unidos, Gran Bretaña, Rusia, China y Francia) que tienen representación permanente, y los seis restantes son elegidos por la Asamblea General de entre todos los miembros, para un período de dos años. Para las decisiones que no sean de mero procedimiento, es decir, para las cuestiones de fondo, se necesita el voto aprobatorio de siete miembros, entre los cuales

deben encontrarse los de las cinco grandes potencias, pues si alguno de estos votos es negativo, se paraliza la acción del Consejo.

La Liga Ginebrina tuvo una tendencia mucho más igualitaria. En ella se le reconoció a cada uno de los miembros el derecho de veto en cuestiones de fondo, lo cual explica su incapacidad para solucionar los problemas de mayor gravedad. Sin embargo, según el Pacto de la Liga Ginebrina los votos adversos de los países directamente envueltos en un conflicto, no fueron considerados para el cómputo de la unanimidad, fórmula esta que las grandes potencias actuales se negaron a acoger en virtud del acuerdo celebrado en la Conferencia de Yalta. Tanto los rusos como los norteamericanos y los ingleses estuvieron de acuerdo en sostener que la paz dependía de una estrecha e inteligente colaboración entre los países que por su capacidad técnica e industrial, eran los llamados a regir los destinos de la humanidad.

En conformidad con el ordinal segundo del artículo segundo, todos los miembros, con el fin de asegurarse los derechos y beneficios resultantes de su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones por ellos contraídas, de acuerdo con la Carta.

El contenido de este ordinal se hizo extensivo al cumplimiento de los tratados celebrados por los miembros de las Naciones Unidas, cuestión esta que se halla íntimamente ligada con lo que en Derecho Internacional se ha llamado **la revisión pacífica de los tratados**. Si el cumplimiento de un compromiso internacional se torna muy oneroso para determinado país, ¿puede éste solicitar la intervención de un Órgano de Derecho Internacional para que autorice la modificación o derogatoria de tal compromiso?

Hubo en San Francisco una nación especialmente interesada en esta cuestión de la revisión pacífica de los tratados. Fue Bolivia cuyo Gobierno celebró con Chile tratados de amistad y de paz, que fueron resultado de las discusiones por el dominio de la región de Antofagasta, la cual vino a quedar en posesión de Chile. Por tal motivo Bolivia fue privada de su único acceso al mar y se comprende el deseo de este gobierno de obtener una reconsideración de los tratados, ya que su situación geográfica trae muy graves consecuencias para el país y retarda el progreso de la nación. Colombia entonces adoptó una posición diametralmente opuesta, argumentando que la Conferencia de San Francisco era un congreso que se había instalado con el fin de respetar el Derecho y que por lo tanto, no debía establecerse una cláusula que limitara el

principio del respeto a los compromisos internacionales. Sin embargo, es bueno advertir, que la Conferencia no resolvió el problema de la revisión pacífica de los tratados. En cambio, en el Pacto de la Liga Ginebrina, encontramos el artículo 19 que faculta a la Asamblea para recomendar reformas de los convenios internacionales.

Según el ordinal tercero del artículo segundo, todos los miembros arreglarán las disputas internacionales por medios pacíficos, de tal manera que la paz, la seguridad y la justicia internacionales no sean puestas en peligro.

Este es un principio que tiene antecedentes en la doctrina pan-americana, pues ya desde la Primera Conferencia Interamericana celebrada en Washington en 1899, las naciones del hemisferio occidental se comprometieron a solucionar por medios pacíficos todos los conflictos que surgieran entre ellos. El mismo espíritu anima también el Pacto de la Liga Ginebrina, el Pacto de París o Tratado Briand-Kellog de 1928 y numerosos otros documentos tanto universales como americanos y europeos.

El ordinal cuarto del artículo segundo dispone que todos los miembros se abstendrán de recurrir en sus relaciones, a la amenaza o uso de la fuerza, contra la integridad territorial o independencia política de cualquier miembro o Estado, o de obrar en cualquier forma inconsecuente con los propósitos de las Naciones Unidas. Este principio corresponde a las famosas garantías del artículo 10 del Pacto de la antigua Liga y guarda una estrecha vinculación con la doctrina de Stimson sobre el no reconocimiento de ventajas provenientes del uso de la fuerza.

El ordinal quinto, artículo segundo, obliga a todos los miembros a dar a las Naciones Unidas toda ayuda en cualquiera acción que tomen de acuerdo con las disposiciones de la Carta y a abstenerse de dar apoyo a cualquier estado contra el cual las Naciones Unidas tomen acción preventiva o coercitiva.

En virtud de este principio se establece una solidaridad entre todos los miembros de las Naciones Unidas, cuando sea el caso de aplicar sanciones contra el infractor. Es natural que, por ejemplo, el rompimiento de las relaciones económicas entre el infractor y los miembros del Organismo, no afecta por igual a todos los Estados, pues, puede suceder que una nación dependa económicamente de las relaciones que tenga con el agresor. Al romper estas conexiones se precipita un período de crisis y de malestar social;

pero entonces el principio de la solidaridad de las naciones viene a obrar también en el sentido de que las que fueron menos perjudicadas indemnizen a la que está sufriendo las consecuencias del rompimiento.

También son solidarios los países para abstenerse de cualquier ayuda al país contra el cual se decretan las medidas coercitivas. En el momento en que un Estado se hace acreedor a medidas punitivas o preventivas, los otros están en la obligación no sólo de colaborar para el mejor logro del fin que persigue el Organismo, sino de no hacer llegar ayuda de ninguna clase al que violó los principios consagrados en la Carta de San Francisco.

De este modo se extingue la teoría clásica de la neutralidad. El hecho de que un país permanezca indiferente ante la violación del Derecho se considera como inmoral, y desde el momento en que se produce una agresión, todos los países deben ayudar a la nación agredida, ejecutando las órdenes del Consejo de Seguridad.

El ordinal sexto, artículo segundo es una repetición del principio consignado en el numeral segundo, respecto a Estados que no tienen carácter de miembros.

De acuerdo con el ordinal séptimo, artículo segundo, nada de lo contenido en la presente Carta autorizará a las Naciones Unidas para intervenir en asuntos que estén esencialmente dentro de la jurisdicción interna de cualquier Estado, ni obligará a los miembros a que sometan tales asuntos a procedimientos de arreglo de acuerdo con la Carta; pero este principio no perjudicará la aplicación de las medidas coercitivas del capítulo VII.

Disposición esta esencialmente contradictoria y que se refiere al dominio reservado de los Estados. Este principio también se reconoció en el Pacto de la Liga Ginebrina, en el artículo 15, numeral 8º ¿En qué consiste el dominio reservado de los Estados? Es el derecho que tienen las naciones de resolver las cuestiones de su competencia exclusiva por sus propios medios legales. Sin embargo, este principio no se puede llevar al extremo, porque entonces viene a ser contradictorio con los fines del organismo. Puede suceder, por ejemplo, que en determinado país logren imperar partidos o ideologías de tipo fascista que consideran como espacio vital lo que es parte integrante de otros Estados. Los países amenazados elevan su protesta ante el organismo de las Naciones Unidas, éste interviene, pero el país en donde se ha formado el nuevo partido argumenta en el sentido de que los partidos políticos nacen,

se desarrollan y mueren dentro de una misma colectividad política y que por eso tal asunto no es de la incumbencia de las Naciones Unidas sino del Estado que soporta tal régimen político.

Hay, sin embargo, diferencias entre el dominio reservado de la Liga Ginebrina y el establecido en San Francisco. La primera, excluía cualquier acción. Esta vez los órganos internacionales tampoco tienen competencia para resolver problemas de dominio reservado, y por lo tanto, no podrían decretar suspensiones del partido de tipo fascista en nuestro ejemplo. Pero cuando el problema asume proporciones de amenaza contra la paz internacional, entonces sí pueden decretarse medidas coercitivas contra el Estado que de esa manera atenta contra la seguridad de sus vecinos y contra el bienestar internacional.

CAPITULO II

Los Miembros

La Liga Ginebrina tenía tres clases de miembros, según lo dispuesto en el artículo 1º del Pacto:

1ª Los miembros fundadores, que fueron los Estados vencedores en la guerra de 1914 a 1918;

2ª Los países que se mencionaron en el Anexo, es decir, los Estados invitados a adherir al Pacto (los neutrales durante la primera guerra mundial, Colombia entre ellos);

3ª Todo Estado, dominio o colonia, que teniendo gobierno propio manifestara sus deseos de pertenecer a la Liga. Se refería esta última clase de miembros a los países vencidos en la primera gran contienda mundial del presente siglo. Estos países podían solicitar su admisión y obtenerla mediante el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea.

Cosa muy distinta sucede a raíz de la nueva Carta de las Naciones Unidas. Ahora sólo existen dos categorías, por cierto bien diferentes, de miembros: 1ª Los miembros originales; y 2ª Los que en el futuro se admitan, previa solicitud dirigida al Organismo (artículos 3º y 4º de la Carta).

Los miembros originales de las Naciones Unidas son: los que tomaron parte en la Conferencia de San Francisco y que por lo tanto participaron directamente en la elaboración de la Carta; y

los que habiendo firmado previamente la Declaración de las Naciones Unidas de 1º de enero de 1942, firmen y ratifiquen luego la Carta, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo XIX de ésta.

De los demás miembros habla el artículo 4º, así:

1º La participación en las Naciones Unidas está abierta a todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones contenidas en la presente Carta, y que a juicio de la organización estén en capacidad de cumplir estas obligaciones y dispuestos a ello;

2º La admisión de cualquiera de tales Estados como miembro de las Naciones Unidas se efectuará por decisión de la Asamblea General, a recomendación del Consejo de Seguridad.

De este artículo se deducen las siguientes conclusiones:

Primera: Los Estados neutrales están asimilados a la categoría de vencidos en lo que se refiere a sus relaciones con las Naciones Unidas. Así, Suecia y Suiza, por ejemplo, se encuentran en un plano de igualdad con la Alemania vencida, para efecto de pertenecer a la futura organización mundial de la paz.

Segunda: El procedimiento de admisión de nuevos miembros difiere en la nueva Liga del adoptado por el Pacto Ginebrino. Según éste se necesitaban las dos terceras partes de los votos de la Asamblea General para el ingreso de un nuevo miembro. Conforme al nuevo estatuto, las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea sólo pueden admitir un nuevo miembro previa recomendación del Consejo de Seguridad, es decir, que no habrá admisión de nuevos miembros en contra del veto de cualquiera de las grandes potencias.

Suspensión de los Miembros

En conformidad con el artículo 5º, el miembro de las Naciones Unidas contra el cual se haya tomado acción preventiva o coercitiva por parte del Consejo de Seguridad, puede ser suspendido del ejercicio de los derechos y privilegios de los miembros, por la Asamblea General, previa recomendación del Consejo de Seguridad. El ejercicio de estos derechos y privilegios puede ser restaurado por el Consejo de Seguridad.

Se presenta en este punto una diferencia esencial entre el nuevo organismo y la antigua Liga Ginebrina. En ésta no hubo ese

estado intermedio de suspensión, sino que sólo existía la institución de la expulsión.

La suspensión se realiza en la misma forma en que se admiten nuevos miembros. Pero para recuperar los derechos perdidos basta con una simple resolución del Consejo de Seguridad.

Expulsión de los Miembros

Este principio está consagrado en el artículo 6º: El miembro de las Naciones Unidas que haya violado persistentemente los principios contenidos en la Carta, podrá ser expulsado de la Organización por la Asamblea General, a recomendación del Consejo de Seguridad.

Como la suspensión, la expulsión se efectúa previo cumplimiento de los mismos requisitos existentes para la admisión de los miembros no originales. Para que ella sea posible se necesita la persistencia en la violación de la Carta por parte de algún miembro. La suspensión no es sino una medida preventiva para lograr que un determinado Estado desista de una política agresiva. Si persiste, viene la expulsión.

Imposibilidad del retiro voluntario de los miembros

Según el numeral 3º del artículo 1º del Pacto de Ginebra, cualquier miembro podía retirarse voluntariamente de la Liga de las Naciones, previo aviso con dos años de anticipación. La nueva organización prescindió de dicho principio ginebrino, inspirada quizá en las doctrinas del profesor Kelsen, quien sostenía que aquél equivalía a autorizar el retiro de un presunto agresor, deseoso de desprenderse de sus obligaciones para con la Liga.

CAPITULO III

Organos de las Naciones Unidas

El artículo 7º de la Carta enumera los Organos de las Naciones Unidas: una Asamblea General; un Consejo de Seguridad; un Consejo Económico y Social; un Consejo de Administración Fiduciaria; una Corte Internacional de Justicia, y una Secretaría.

CAPITULO IV

ASAMBLEA GENERAL

Composición y Atribuciones

La Asamblea General estará integrada por todos los miembros de las Naciones Unidas. Ningún miembro tendrá más de cinco representantes en ella (art. 9º).

La Asamblea General sufrió modificaciones sustanciales en comparación con el ante-proyecto de Dumbarton-Oaks. Según el ante-proyecto, la Asamblea General estaba limitada a simples funciones administrativas, a discutir, deliberar y reglamentar la convivencia económica y social de los pueblos, despojándola de toda función política. Era, así, más que todo un organismo técnico, pues las funciones políticas se habían reservado para el Consejo de Seguridad.

Como era natural, los países pequeños se opusieron a esa tendencia primitiva, explicando que en ningún caso se les podía privar de la libre expresión política. El delegado Evatt, de Australia y los voceros de algunos países suramericanos insistieron en sus puntos de vista con tanta fuerza que al fin los representantes de las grandes potencias hubieron de ceder en el sentido de que la Asamblea General tenga el derecho de discutir todos los problemas internacionales, inclusive cuestiones políticas. Así mismo la Asamblea examinará las informaciones que el Consejo de Seguridad le deberá rendir sobre las medidas por él adoptadas para la solución y represión de los conflictos internacionales. Además, la Asamblea dispone para la solución de los problemas económicos y sociales, de un Consejo Auxiliar compuesto de 18 miembros elegidos por la misma Asamblea para un período de tres años. En este Consejo Económico y Social las votaciones se harán por la mayoría de sus miembros, y las grandes potencias en él representados no tendrán derecho al veto. (Véase capítulo IX, artículos 55 a 60).

Votación

Todas las votaciones de alguna importancia en la Asamblea General requieren una mayoría de las dos terceras partes de los miembros. Tendrá la Asamblea, lo mismo que la antigua Liga Gi-

nebrina, una sesión anual, cuando menos. Sin embargo, podrán convocarse sesiones extraordinarias siempre que así lo disponga el Secretario General a petición del Consejo de Seguridad, o cuando así lo requiera la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas.

CAPITULOS V A VII

El Consejo de Seguridad

Los numerales 1º, 2º y 3º del artículo 23 de la Carta reglamentan lo pertinente al Consejo de Seguridad. Este Consejo viene a ser el órgano más importante de las Naciones Unidas. Está compuesto por once miembros, entre los cuales ocuparán puesto permanente las cinco grandes potencias. Los seis restantes serán elegidos por la Asamblea General por un lapso de dos años. Estos miembros no son reelegibles.

Existen algunas diferencias fundamentales entre el Consejo de Seguridad de la nueva organización y el de la Liga Ginebrina. Ellas son:

1ª El carácter permanente que tiene en virtud de la Carta de San Francisco, contrastando con el de la antigua Liga que celebraba sesiones periódicas. De esta manera podrá intervenir en los conflictos en cualquier momento en que se presenten;

2ª La no reelección de los miembros no permanentes. Mientras el Pacto de Ginebra autorizaba la reelección de tales miembros, creándose así una categoría de miembros que insistieron en que se les reconociera un carácter de miembros semipermanentes (en general los Estados medianos), la nueva Carta explícitamente prohíbe toda reelección de miembros no permanentes.

La función primordial del Consejo de Seguridad es la de preservar la paz. Para ello está obligado a intervenir en cualquier conflicto internacional de la siguiente manera:

- a) Estudio del punto concreto;
- b) Recomendación a las partes de medios determinados de solución pacífica, como sería, por ejemplo, la formación de un tribunal de arbitramento, y
- c) En caso de que falle la intervención pacífica, el Consejo de Seguridad deberá adoptar los medios coercitivos necesarios para

que no se produzca la agresión o para que el agresor desista de su acción.

Los medios coercitivos son:

1º Medidas políticas o diplomáticas, como ruptura de las relaciones diplomáticas y consulares;

2º Medidas técnico-administrativas como serían, por ejemplo, la interrupción de las comunicaciones postales con el país sancionado o, de las comunicaciones cablegráficas, telefónicas, de navegación, etc.;

3º Medidas económico-financieras;

4º Si estas medidas fallan, se deben aplicar entonces los llamados métodos bélicos o militares, que pueden empezar con un simple bloqueo de las costas y terminar con una verdadera acción de guerra contra el país sancionado.

La intervención militar

Fue este un punto de largas discusiones en la Conferencia de San Francisco. No podía ser de otra manera, dada la trascendencia del tema. Efectivamente, se formaron fuertes núcleos de opinión pública, especialmente en Inglaterra y los Estados Unidos que sostenían la necesidad de la creación de un ejército internacional que estuviera al servicio permanente de las Naciones Unidas. Otra corriente proponía el mismo sistema que rigió en la Liga de las Naciones, es decir, que las medidas coercitivas deberían llevarse a cabo por mediación de los contingentes nacionales de los Estados miembros. Fue éste el principio adoptado al respecto por los constituyentes de San Francisco. Sin embargo, la Nueva Carta va más allá que el Pacto de la Liga Ginebrina, pues crea una subcomisión militar del Consejo de Seguridad compuesta por los representantes de los estados mayores de las cinco grandes potencias, que tiene como principal finalidad, la de negociar con todos los gobiernos miembros de las Naciones Unidas un acuerdo especial relativo a los contingentes militares, especialmente aéreos, que cada una de las naciones debe tener permanentemente a la disposición del Consejo de Seguridad. Estos acuerdos militares, según interpretación del Departamento de Estado en Washington, serán verdaderos tratados internacionales y deberán ser ratificados como tales. (Véanse los debates del Senado norteamericano referentes a la ratificación de la Carta de las Naciones Unidas).

La función de dirigir las operaciones militares que sean ordenadas por el Consejo de Seguridad, corresponde al Comité Militar.

La votación en el Consejo de Seguridad

Como regla general, se necesita mayoría de siete votos, es decir, los de los cinco grandes, más otros dos de los seis restantes, para todas las decisiones de fondo. Fórmula esta que fue adoptada en la Conferencia de Crimea, y que los países pequeños trataron de debilitar en la de San Francisco. Empero, Rusia en un principio y más tarde Inglaterra y los Estados Unidos, resolvieron no ceder en esta cuestión del veto, alegando que en todo caso las grandes potencias deberán obrar de común acuerdo en la solución de los problemas venideros, porque cualquier conflicto entre ellas conduciría inevitablemente a una tercera guerra mundial.

CAPITULO VIII

Los Acuerdos Regionales

En esta cuestión debemos distinguir dos aspectos muy diferentes:

1º Los tratados o convenios dirigidos contra los enemigos de las Naciones Unidas y celebrados durante la segunda guerra mundial, especialmente el importante entre Rusia y Francia para el caso en que vuelva a presentarse una nueva agresión alemana. En la Conferencia de San Francisco, Rusia sostuvo la tesis de que, como este tratado hacía referencia a un caso de defensa contra el enemigo común, no sería necesario discutir su aplicación en el seno de la organización internacional. Rusia triunfó en sus pretensiones y la Carta aprobada en San Francisco estableció que los tratados celebrados para impedir una nueva agresión de parte de los enemigos de las Naciones Unidas en la segunda guerra mundial, se aplicarán sin que el Consejo de Seguridad deba autorizar tal recurso. Son, pues, convenios autónomos frente a la Carta. (Art. 107).

2º El segundo problema que se planteó en San Francisco sobre pactos regionales, fue el del Panamericanismo, pues por su parte los latinoamericanos sostuvieron que nadie podía saber hasta dónde la nueva organización resultaría eficaz, y que, en cambio, el Derecho Internacional de los países americanos tenía ya una ex-

perencia afortunada de medio siglo. Los acuerdos panamericanos, aun los celebrados en esta guerra, no se dirigen expresamente contra el eje, sino contra cualquier presunto agresor.

Es claro, que los últimos convenios panamericanos implícitamente tienen una tendencia anti-eje, pero expresamente se destinan a la defensa continental en términos generales. Por ello se consideran como acuerdos regionales comunes y corrientes y no gozan de ningún régimen privilegiado especial en la Carta de San Francisco.

Las relaciones entre el Panamericanismo y la Carta de San Francisco, son sencillas, pues por regla general cualquier sistema regional puede intervenir en problemas internacionales que lo afecten, ya que el derecho de la legítima defensa no se puede restringir ni para los Estados individualmente, ni para los grupos regionales. Pero ese ensayo de solución regional tan sólo es posible mientras el Consejo de Seguridad no se haya apoderado del conocimiento del caso, ya sea por iniciativa de cualquier gobierno o por aviso del Secretario General de la organización. En tal caso, las entidades regionales no podrán adoptar medios coercitivos, salvo que el Consejo de Seguridad autorice expresamente el ejercicio de determinadas funciones pacificadoras por parte del sistema regional. Es natural que el Consejo de Seguridad por su propia conveniencia aprovechará lo más posible la experiencia de los sistemas regionales y que en conflictos internacionales logrará una coordinación entre el Consejo de Seguridad y los organismos tradicionales del Panamericanismo.

CAPITULOS IX A XIII

Los mandatos o fideicomisos

En la Liga Ginebrina existía la institución de los mandatos: las antiguas colonias alemanas y algunos territorios anteriormente turcos fueron divididos en mandatos A, B y C. En San Francisco se adoptó nuevamente un sistema parecido, sólo que no se llaman mandatos los territorios colocados bajo esta clase de administración, sino fideicomisos, es decir, territorios de tipo colonial sujetos a la soberanía colectiva de las Naciones Unidas y administrados bajo el control de la organización conjunta por algún Estado miembro.

El órgano encargado del control sobre los fideicomisos está reglamentado en el artículo 86 de la Carta. El Consejo de Fideicomisos se compondrá de representantes especialmente calificados y designados así:

a) Uno por cada uno de los miembros de las Naciones Unidas que administren territorios en depósito;

b) Uno por cada uno de los miembros designados nominalmente en el artículo 23 y que no administren territorios, y

c) Tántos otros miembros, elegidos por la Asamblea General para períodos de tres años, cuantos sean necesarios para asegurar que el número total de representantes se divida por igual entre los miembros de las Naciones Unidas administradores de tales territorios y los no administradores.

Cuáles son las atribuciones del Consejo de Fideicomisos? Este punto va a resolverse en la Conferencia de la Paz, porque todavía no se sabe con precisión qué tierras serán sometidas a fideicomiso en virtud del arreglo definitivo a que habrán de llegar las potencias. La Carta de San Francisco tan sólo expresa en el artículo 77 que serán fideicomisos los siguientes territorios:

1º Los territorios actualmente bajo mandato, o sea, aquellos territorios que fueron adjudicados en 1919 en tal calidad;

2º Ciertos territorios que se segregarán de los Estados vencidos en esta guerra, y

3º Los territorios que los miembros de las Naciones Unidas voluntariamente sometieren al régimen de fideicomiso.

Finalidades del Fideicomiso

Sobre esto se discutió ampliamente en San Francisco, porque allí existió un punto de discrepancia entre Rusia y las Potencias Occidentales. Rusia, en analogía a lo dispuesto en el Pacto de la Liga Ginebrina, sostuvo el principio de que el fideicomiso debe conducir a la independencia del respectivo territorio. A esta tesis rusa se opusieron expresamente los ingleses porque a ellos no les conviene que se proclame la independencia absoluta de los territorios sometidos a fideicomiso, y propusieron el término de "gobierno autónomo" en lugar de "independencia". Es decir, la institución de los fideicomisos es esencialmente democrática, para ayudar a los pueblos sometidos a ella a gobernarse autónomamente en lo interno; pero sin llegar necesariamente a la independencia externa que pedían los rusos.

CAPITULO XIV

La Corte Permanente de Justicia

La Corte Permanente de Justicia está reglamentada en los artículos 92 a 96 de la Carta. Podemos afirmar que casi no ha habido reforma en relación con el sistema antiguo. Mientras que en todos los demás aspectos las reformas introducidas son importantísimas, en lo que hace referencia a la Corte no ha habido variación sustancial de ninguna clase.

Fuera del Capítulo XIV de la Carta, la Conferencia adoptó también un protocolo adicional sobre la organización y la fundación de la Corte que consta en 70 artículos y se halla en el Anexo a la Carta. La Corte constará de 15 magistrados, elegidos por la Asamblea y el Consejo de Seguridad por un período de 9 años de ternas que presentarán los grupos nacionales de la Corte Permanente de Arbitraje.

La Corte Permanente de Justicia Internacional tendrá su sede en La Haya y será competente para conocer —lo mismo que la anterior— de los problemas que le sometan los miembros de las Naciones Unidas. Previa aprobación del Consejo de Seguridad, también podrá la Corte conocer de asuntos referentes a Estados no miembros de las Naciones Unidas.

CAPITULO XV

La Secretaría

La Secretaría se diferencia de la ginebrina en que ahora tendrá funciones políticas, ya que el Secretario podrá llevar al conocimiento al Consejo de Seguridad cualquier problema que amenace el mantenimiento de la paz internacional y la seguridad de los pueblos. Así, el Secretario no se limita a actuar como auxiliar de la Asamblea y del Consejo de Seguridad, sino que tiene funciones políticas de gran importancia. Los miembros de los Organos de las Naciones Unidas gozarán de los privilegios diplomáticos, mientras ejerzan sus funciones de tales.

CAPITULOS XVI A XVII

Los Tratados Futuros

La Carta conserva el principio wilsoniano de la diplomacia abierta, adoptado ya por la antigua Liga Ginebrina. Según la Carta de San Francisco los tratados entre miembros de las Naciones Unidas no rigen mientras no se inscriban en la Secretaría de la institución, precepto que corresponde al artículo 19º del antiguo pacto. Así los tratados internacionales entre miembros de la organización equivalen a los tratados solemnes del Derecho interno, porque para su validez necesitan del requisito de la inscripción en la Secretaría del organismo (artículo 102).

Siempre tendrá primacía la Carta sobre cualquier tratado o convenio que posteriormente celebren los miembros de las Naciones Unidas. Esta es una gran innovación del Derecho Internacional, porque tanto en éste como en el interno había regido el principio de que la norma posterior deroga la anterior. Aquí tenemos una excepción al principio de que la norma jurídica posterior deroga la anterior, ya que la Carta de las Naciones Unidas prevalece sobre todos los compromisos incompatibles con su texto aun cuando estos últimos fueren posteriores a la Carta (artículo 103).

CAPITULO XVIII

Las enmiendas a la Carta.

Hay dos clases de modificaciones de la Carta:

- a) Enmiendas parciales;
- b) Reforma total.

a) **Enmienda Parcial.**—Es la que se refiere a puntos aislados. Para ella se requiere: 1º el voto aprobatorio de las dos terceras partes de la Asamblea, y 2º ratificación, de acuerdo con los respectivos preceptos constitucionales, también de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea, incluyendo los miembros permanentes del Consejo de Seguridad;

b) **Reforma total.**—Puede ser que la Carta resulte inservible y que una gran parte de las Naciones Unidas convenga en convo-

car una Asamblea que proceda a modificar su contenido. En tal caso se puede convocar a una nueva Asamblea constituyente con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea y el voto favorable de siete miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad. Sin embargo después de 10 años, la simple mayoría de los miembros de la Asamblea y siete miembros del Consejo de Seguridad bastará para convocar la Asamblea Constituyente.

CAPITULO XIX

Ratificación y firma

¿Cuándo entra esta Carta en vigencia y qué se hace mientras se ratifica, es decir, cuál es el procedimiento para que ese organismo entre a funcionar? Para que la Carta adquiera validez se requieren las ratificaciones de las cinco grandes potencias y de la mitad de los demás miembros.

La Carta queda en poder del Secretario de Estado de los Estados Unidos y los depósitos de ratificación deben hacerse en Washington. Cuando ya esté constituida la Secretaría, el documento quedará en poder del Secretario General y los depósitos subsiguientes de instrumentos de ratificaciones se deben entregar a dicho Secretario y ya no al Secretario de Estado de los Estados Unidos de América. Tanto el Secretario de Estado de los Estados Unidos como después el Secretario General de las Naciones Unidas tienen obligación de comunicar a todos los demás miembros las ratificaciones que se hubiesen hecho.

¿Qué medios se adoptan mientras se reúne la primera Asamblea?

Este punto fue resuelto en un anexo especial a la Carta, el cual organiza una comisión interina con sede en Londres, que tendrá un delegado por cada miembro de las Naciones Unidas y que tiene a su cargo labores importantísimas, como son:

Resolver sobre la sede de la nueva institución, porque la Carta de San Francisco nada dice sobre el particular; convocar la primera Asamblea en el lugar que estime conveniente, una vez ratificada la Carta; estudiar algunos puntos importantísimos que no fueron resueltos por la Carta, especialmente los problemas presupues-

tales; negociar con la antigua Liga Ginebrina sobre la adquisición de materiales que puedan ser útiles para el nuevo organismo; la incorporación de organismos internacionales técnicos como la Oficina Internacional del Trabajo, dentro de la organización internacional de las Naciones Unidas.

La Comisión preparatoria estará asesorada por un Comité Ejecutivo, al cual corresponden las labores iniciales.