

¿UN NUEVO DERECHO INTERNACIONAL?

El Comité de las Naciones Unidas para los Principios de la Coexistencia Pacífica *

OLGA PELLIGER DE BRODY,
de El Colegio de México

EN LOS ÚLTIMOS años varios juristas han afirmado que el derecho internacional, tal y como es presentado en los libros de texto, ya no corresponde a las necesidades del mundo contemporáneo. La existencia de armas nucleares, el proceso de descolonización, la urgencia en resolver los problemas económicos de los países subdesarrollados, son factores que han alterado las características de la sociedad internacional y obligan a una modificación del orden jurídico que la rige. La necesidad de adaptar el derecho a los cambios ocurridos en las estructuras económicas y políticas no es una novedad. Basta recordar por ejemplo que, en el orden interno, la fuerza adquirida por los grupos obreros a finales del siglo XIX y comienzos del XX obligó a la formulación de un derecho laboral nuevo. Sin embargo, para el derecho internacional no existen mecanismos que permitan su modificación de manera organizada.

En el caso del derecho internacional, no existe un órgano legislativo a través del cual se hagan oír agrupaciones o partidos políticos. Los intereses de países nuevos, o la necesidad de reglamentar el empleo de la energía nuclear, se manifiestan de manera anárquica en los organismos internacionales o en la costumbre que se establece en las relaciones internacionales. Surge entonces el problema de saber cómo se puede presionar para crear nuevas normas de derecho internacional y el problema conexo de cuándo se puede afirmar que éstas han sido definitivamente aceptadas. Este último problema no es fácil de resolver debido a que, con excepción de los tratados, las fuentes de derecho internacional son ambiguas y difíciles de precisar. Un buen ejemplo de estas dificultades es la obligación de negociar un tratado de desarme general y completo: ¿es una simple obligación moral, o ha llegado a convertirse en un deber legal, corolario indispensable de la prohibición del uso de la fuerza?

Para muchos observadores, las Naciones Unidas son la institución más indicada para ayudar a elaborar y precisar el contenido del derecho internacional contemporáneo. En efecto, existe allí la posibilidad de:

* La autora fue uno de los integrantes de la delegación mexicana a la Reunión del Comité celebrada en Ginebra. Las opiniones expresadas en este artículo son personales de la autora y no necesariamente concuerdan con la opinión oficial de la delegación de que formó parte.

crear organismos que, sin llegar a ser cuerpos legislativos de la sociedad internacional, ofrecen un medio idóneo para desarrollar y codificar el derecho internacional tomando en cuenta los puntos de vista de todos los Estados.¹ Uno de los organismos creados con ese fin es el Comité para el Estudio de los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados. La reseña de los trabajos de este organismo es el objetivo del presente artículo.

I

Creado por primera vez en 1963 mediante una resolución de la Asamblea General, el Comité ha estudiado los siguientes principios de Derecho Internacional: la prohibición del uso de la fuerza, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de controversias, la igualdad soberana entre los Estados, la buena fe en el cumplimiento de los tratados y el deber de cooperar. El objetivo de sus estudios ha sido formular, tomando en cuenta la práctica observada en las relaciones internacionales durante los últimos veinticinco años, el contenido de esos principios que, a pesar de constituir el núcleo mismo del derecho internacional, se caracterizan por el amplio margen de incertidumbre que existe respecto a su contenido.

El Comité es el resultado de los intereses de los países socialistas y de los países en vías de desarrollo. Después de la celebración del XX Congreso del Partido Comunista de la URSS, los juristas socialistas abandonaron su tradicional actitud cautelosa frente al derecho internacional e iniciaron una gran campaña destinada a fomentar el estudio de los aspectos más importantes del derecho internacional contemporáneo: el derecho de la coexistencia pacífica.² En el marco de las Naciones Unidas esa campaña se manifestó en la sexta comisión en 1962; allí, al discutirse la labor futura de la Comisión de Derecho Internacional, los representantes socialistas pidieron que ésta estudiara los principios de la coexistencia pacífica. Los representantes occidentales recibieron con escepticismo esa propuesta por ver en ella un motivo de propaganda política más que un intento serio de contribuir al estudio del derecho internacional. Los llamados principios de la coexistencia pacífica —señalaron— poseen demasiados elementos políticos para ser susceptibles de estudio por parte de una institución de juristas. Sin embargo, la idea lanzada por los países socialistas había tenido buena acogida entre los países en vías de desarrollo.

¹ Según el artículo 13 de la Carta de la ONU, uno de los fines de la organización debe ser "impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación".

² Uno de los cambios más interesantes en la teoría soviética sobre derecho internacional es la posición adoptada frente al problema de las fuentes. Sin abandonar la idea tradicional de que el tratado es la fuente principal, se insiste ahora en que algunas resoluciones de los organismos internacionales son el auxiliar más importante en el proceso de formación de normas jurídicas internacionales. Ver por ejemplo Tunkin, *Droit International Public*. A. Pedone, París, 1965, pp. 109-110.

En general, estos países conceden gran importancia al derecho como factor de las relaciones internacionales. Posición comprensible si se recuerda que el derecho es el instrumento más idóneo, o quizá el único de que disponen para actuar en política internacional. Aun más, debido precisamente a la importancia que le conceden al derecho, los países subdesarrollados están convencidos de que es necesario modificarlo o transformarlo. Les interesa, por ejemplo, cambiar algunas normas creadas sin su participación, las cuales frecuentemente se oponen a sus intereses. Entre éstas se encuentran las que se refieren a la forma de indemnizar en caso de nacionalización o las relativas a las condiciones necesarias para la extinción o abolición de un tratado. Les interesa también incorporar al orden jurídico internacional nociones que, en opinión de algunos países, son de carácter político y no jurídico. Por ejemplo la obligación de poner fin inmediato al colonialismo, o de prestar ayuda técnica y financiera a los países en vías de desarrollo.³ El proyecto de estudiar los principios de la coexistencia pacífica dentro de los que se encuentran conceptos como la autodeterminación de los pueblos o la obligación de cooperar ofrecía la oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre el derecho internacional y trabajar hacia una transformación del mismo.

Presionados tanto por los países socialistas como por los países en vías de desarrollo, los representantes occidentales aceptaron la propuesta soviética con dos condiciones: que se confiara el trabajo a un Comité especial integrado por un número limitado de Estados y representativo de todas las zonas geográficas y principales sistemas jurídicos del mundo; y que se eliminara el vocablo "coexistencia pacífica" sustituyéndolo por el enunciado más vago, pero sin sello soviético, de "relaciones de amistad y cooperación entre los Estados".

La creación del Comité fue vista con simpatía por numerosos juristas. Entre ellos los editores del *American Journal of International Law*, quienes declararon que se reunirían "nuevas personalidades para crear un nuevo derecho".⁴ El Comité se ha reunido ya tres veces; la primera en México en 1964, la segunda en Nueva York en 1966, y la tercera en Ginebra en 1967. Al cabo de esas tres reuniones y a la luz de los resultados obtenidos cabe preguntarse si las esperanzas eran justificadas y si el Comité ha sido un instrumento útil para el desarrollo del derecho

³ Sobre la opinión de los países en vías de desarrollo con respecto a la evolución del derecho internacional pueden verse, entre otros: George Abi-Saab, *Carnegie Endowment Conference on Newly Developing Nations and International Law: Some Reflections and a Selected Bibliography*. Carnegie Endowment for Int. Peace, Nueva York 1964. B. Rolling, *International Law in an Expanded World*. Pal and Rolling Amsterdam, 1960. Rosalyn Higgins, *Conflict of Interests*. The Bodly Head, 1965. J. Hazard, "The Sixth Committee and New Law", *AJIL*, 57, julio, 1963. Oliver Lissitzyn, "International Law in a Divided World", *International Conciliation*, 542, marzo 1963. Jorge Castañeda, "The Underdeveloped Nations and the Development of International Law", *International Organization*, XVII, 1961.

⁴ John Hazard, "New Personalities to Create New Law", *AJIL*, 58, octubre 1964.

de la coexistencia pacífica y la elaboración de ese “nuevo derecho internacional” que anhelan los países subdesarrollados y algunos juristas del mundo occidental.⁵

Desde la primera reunión celebrada en México se puso de manifiesto que sería muy difícil para este Comité jurídico-político llegar a conclusiones útiles que diesen una nueva visión del derecho internacional. De inmediato se percibió que existían dos grandes grupos de opinión; el primero, donde coincidían países socialistas y no alineados, estaba interesado en confirmar la existencia de nuevas nociones de derecho internacional originadas principalmente en la práctica de las Naciones Unidas. El segundo, formado por los países occidentales, se oponía a la existencia misma del Comité y deseaba limitar sus actividades a la simple repetición de algunos artículos de la Carta de la ONU.⁶

La diversidad de opiniones que parecían irreconciliables hizo que los resultados de la primera reunión del Comité fueran, en apariencia, esencialmente negativos. En esa ocasión el Comité estudió los principios de la prohibición del uso de la fuerza, el de la no intervención, la solución pacífica de controversias y la igualdad soberana entre los Estados. El resultado de sus labores debía ser consignado en “un informe que contenga —con miras al desarrollo progresivo y a la codificación de los cuatro principios estudiados, y a fin de asegurar su aplicación en forma más eficaz— las conclusiones de sus estudios y sus recomendaciones”.⁷

Las conclusiones del Comité no fueron muy alentadoras: aprobó un texto, más bien escueto, sobre el principio de la igualdad soberana

⁵ Entre estos últimos se encuentra el representante más conocido del “realismo político” en el estudio del derecho internacional, Edward Me Whinney, quien haciendo la reseña de la primera reunión del Comité opinaba que: frente a los nuevos métodos para crear y codificar el derecho internacional los países occidentales deben reaccionar “con *élan* e imaginación, y desarrollar teorías en el terreno del derecho internacional que reflejen la relación dinámica entre el derecho positivo y el cambio social”. *AJIL*, 60, enero, 1966, p. 30.

⁶ Los países que forman parte del Comité son: Argelia, Argentina, Australia, Birmania, Camerún, Canadá, Chile, Checoslovaquia, Estados Unidos de América, Francia, Ghana, Guatemala, India, Italia, Japón, Kenia, Líbano, Madagascar, México, Nigeria, Países Bajos, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Árabe Unida, Rumania, Siria, Suecia, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Venezuela, Yugoslavia. La opinión de los países socialistas se ha manifestado en las propuestas presentadas por Checoslovaquia; la de los países no alineados, que en sus líneas esenciales ha coincidido con la de los socialistas, ha tenido como principales portavoces a Yugoslavia, Ghana y la India. Los países latinoamericanos han oscilado entre el grupo occidental y el grupo de socialistas y no alineados. Las principales diferencias con estos últimos se han producido en los problemas relativos al uso de la fuerza en la lucha contra la dominación colonial, el significado de la palabra “fuerza” en el contexto de la Carta de la ONU, y el fortalecimiento del papel de la Corte en el proceso de solución pacífica. En otros temas como el de la libre disposición de los recursos naturales, o la no intervención, los latinoamericanos han actuado conjuntamente con socialistas y no alineados.

⁷ Resolución 1966 de la XVIII Asamblea General.

y con respecto a los otros tres principios estudiados se limitó a emitir sendos informes lacónicos donde reconocía que "no se pudo llegar a ningún acuerdo sobre el alcance o contenido de este principio". Sin embargo la reunión tuvo varios aspectos positivos, ya que permitió conocer las opiniones de diversos estados y señalar grupos de opinión que se forman, tomar conciencia de las áreas de mayor fricción en los principios estudiados, y finalmente permitió comprobar el abismo existente entre la teoría y realidad del derecho internacional.

En 1965 y 1966 la Asamblea General decidió reconstituir el Comité, extendiendo sus actividades y señalándole un objetivo más preciso. En primer lugar, solicitó del Comité que, además de los principios estudiados en México, examinara los principios de la autodeterminación de los pueblos, la buena fe en el cumplimiento de tratados, y el deber de cooperar. En segundo lugar, pidió que los resultados de sus labores fueran presentados a la sesión de 1967 de la Asamblea general bajo la forma de "un proyecto de declaración sobre los siete principios".⁸

Las reuniones de Nueva York y Ginebra demostraron que la Asamblea General dio pruebas de un optimismo exagerado al pretender que el Comité podía presentarle, en un plazo relativamente corto, un proyecto de declaración sobre los siete principios. Estas reuniones no tuvieron el carácter novedoso de la sesión de México; en sus líneas esenciales ya se conocían las posiciones de los diversos países, y el debate general se alargó mediante una interminable reiteración de puntos de vista. Lo interesante fueron las negociaciones llevadas a cabo entre los diversos grupos de países para adoptar, sobre cada uno de los principios estudiados, textos aceptables para *todos* los Estados miembros del Comité. Estos textos incluyen un enunciado general del principio, sus consecuencias principales y las modalidades de su aplicación.

El éxito de estas negociaciones ha sido parcial: el Comité ha llegado a un acuerdo unánime sobre cómo formular los principios de la igualdad soberana, la solución pacífica de controversias, la buena fe, y el deber de cooperar. Sin embargo, se ha revelado incapaz de llegar a un acuerdo sobre el alcance o contenido de los tres principios restantes, a saber, la autodeterminación de los pueblos, la prohibición del uso de la fuerza, y la no intervención. Con objeto de llegar a conclusiones sobre estos tres últimos principios, el Comité se reunirá de nuevo en 1968 y presentará un informe final a la XXIII Asamblea General de la ONU.

Independientemente del éxito o fracaso de sus próximas negociaciones, este Comité llegará a tener un gran significado para el estudio del derecho internacional por las siguientes razones: los documentos ema-

⁸ El párrafo 8 de la parte resolutive de la resolución 2181 destinada a crear por tercera vez el Comité Especial dice: la Asamblea General "pide al Comité especial que... presente un informe completo sobre los principios cuyo estudio se le ha confiado y un proyecto de declaración sobre los siete principios... que constituirá un acontecimiento señalado en el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional".

nados de sus labores serán invocados frecuentemente como prueba del estado en que se encuentran la teoría y práctica de algunos principios jurídicos internacionales; ha sido una buena manera de poner a prueba las posibilidades de desarrollar los aspectos jurídicos de la coexistencia pacífica, tema que se ha convertido en el *leitmotiv* de las teorías socialistas sobre derecho internacional; finalmente, ha permitido conocer la actitud oficial de algunos países frente a los intentos de desarrollar el derecho internacional y asignarle un papel más importante en las relaciones internacionales. Esto último es significativo para saber hasta qué punto podrían aceptar las esferas gubernamentales de algunos países las teorías tan en boga en Estados Unidos, según las cuales es necesaria la pronta implantación de "un derecho mundial" que es considerado el factor *indispensable* de la paz internacional.⁹

II

El valor de los textos aprobados por el Comité, en los cuales se formulan los principios de igualdad soberana, solución pacífica de controversias, buena fe y deber de cooperar es desigual. El que se refiere al deber de cooperar es, en nuestra opinión, un factor positivo para la evolución del derecho internacional; el relativo a la igualdad soberana se limita a una simple reiteración de principios ya conocidos; y el texto sobre solución pacífica de controversias será considerado, en Occidente, como un retroceso en el desarrollo del derecho internacional. Lo que resulta interesante es recordar las opiniones iniciales de diversos países sobre los elementos que deberían incluirse en la formulación de los principios en cuestión y observar hasta dónde esas opiniones se encuentran reflejadas en el texto aprobado. Esto permite determinar las tendencias que han dominado en la redacción de dichos documentos, y sobre todo, permite señalar cuáles son las nociones que han permanecido al margen de los mismos, no tanto porque no formen parte esencial de los principios estudiados, sino por la necesidad de conciliar intereses y adoptar textos por unanimidad.

LA IGUALDAD SOBERANA ENTRE LOS ESTADOS

Las propuestas sobre este principio presentadas en la reunión de México coincidían en reconocer que, entre otros, los siguientes conceptos formaban parte del principio de la igualdad soberana: el derecho a la plena soberanía, el deber de respetar la personalidad del Estado, el derecho a elegir libremente un sistema económico o político determinado, y el cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales.

⁹ Nos referimos principalmente al movimiento en favor de un derecho mundial cuya obra más representativa ha sido: G. Clark y L. Sohn, *La paz por el derecho mundial*.

Esa coincidencia permitió aprobar un texto que, aunque fue el primer paso positivo en las labores del Comité, no significó una aportación novedosa al estudio del concepto de igualdad soberana. Como señalaron acertadamente varios representantes, ese documento era una repetición casi textual de la fórmula elaborada en 1945 por la Comisión Política de la Conferencia de San Francisco; la única innovación con respecto a esta última se encontraba en el párrafo donde se aludía al derecho de los Estados a elegir libremente un sistema económico o político determinado.

Con el objeto de llegar a una definición más amplia, el principio de la igualdad soberana se discutió de nuevo en las reuniones de Nueva York y Ginebra. Entonces se logró incorporar al primer párrafo del texto aprobado en México una idea de Checoslovaquia, país que ha sido el portavoz de todos los países socialistas en el seno del Comité. De acuerdo con esta idea, las "razones de carácter político, social, económico, geográfico o de cualquier otro orden, no pueden restringir la capacidad del Estado para asumir obligaciones como miembro de la comunidad internacional".¹⁰ Esta ha sido hasta ahora la única mejora posible a la versión adoptada en México;¹¹ a pesar de largas discusiones al respecto no ha sido posible ponerse de acuerdo sobre la manera de incorporar en esa versión algunos puntos que en opinión de los países socialistas y del Tercer Mundo, son un corolario indispensable de la igualdad soberana. Entre ellos cabe destacar, por la amplitud de las controversias que han suscitado, el derecho de un Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y a participar en la solución de cuestiones internacionales que afecten sus intereses legítimos.

La mayoría de países en vías de desarrollo como la RAU, Kenya, Camerún o Chile, han señalado que la libre disposición de los recursos naturales es de vital importancia para eliminar obstáculos que limitan el ejercicio efectivo de la soberanía estatal. Han insistido también en el valor jurídico de esta noción, dado su reconocimiento en diversos documentos internacionales como el Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la Resolución 1803 de la Asamblea General de la ONU, y otros documentos de reuniones y organismos regionales.

¹⁰ Ver el informe preparado por W. Riphagen, de los Países Bajos. A/6230, p. 175.

¹¹ 1) Todos los Estados gozan de igualdad soberana. Tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole.

2) En particular, la igualdad soberana comprende los elementos siguientes: a) Los Estados son iguales jurídicamente. b) Cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía. c) Cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados. d) La integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables. e) Cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural. f) Cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás estados.

La cautela tradicional de occidente ante la idea de plena soberanía sobre los recursos naturales explica la ausencia de toda alusión sobre el particular en sus propuestas presentadas en México o Nueva York. Esta situación cambió en 1967 cuando, en un intento de conciliación, el Reino Unido acudió a la reunión de Ginebra con una propuesta en la que se reconocía el derecho del Estado a disponer libremente de sus recursos naturales, pero insistiendo en que "en el ejercicio de este derecho se dará la atención debida a las normas de derecho internacional y a los términos de aquellos acuerdos concertados libremente".¹² Esta última parte no ha sido aceptada por algunos países del Tercer Mundo, debido a la desconfianza que sienten frente a algunas normas de derecho internacional aplicables cuando un Estado decide hacer uso efectivo de su derecho a disponer de sus recursos naturales, es decir en caso de nacionalización o expropiación. La poca precisión que existe con respecto a estas normas es evidente, por ejemplo, al recordar las discusiones sobre la forma de llevar a cabo la indemnización: Algunos países occidentales se empeñan en mantener las ideas tan en boga en el siglo XIX, y que tanto perjudicaron a los países en vías de desarrollo, de acuerdo con las cuales la indemnización debe ser "pronta, adecuada y efectiva".

Otro de los temas que ha provocado discusiones muy significativas es el relativo al derecho de un Estado a participar en la solución de cuestiones internacionales que afecten sus intereses legítimos, derecho defendido sobre todo por los países socialistas interesados en el ingreso de China Popular al seno de la ONU.

La propuesta presentada por Checoslovaquia aludía al derecho de un Estado a ingresar en organizaciones internacionales y a participar en tratados multilaterales que se refieren a materias que afecten o determinen sus intereses.¹³ Para apoyar la propuesta los países socialistas destacaron que ese derecho era una consecuencia necesaria de los principios, unánimemente aceptados, de que los Estados son jurídicamente iguales. Dijeron también que a fin de dar carácter universal al derecho internacional, era indispensable garantizar el derecho de todo Estado a desempeñar la función que le corresponde en la comunidad internacional. La importancia de esta cuestión queda de relieve como consecuencia de varios problemas actuales, como el desarme, que sólo se puede resolver con la participación de todos los Estados.

Los países que se oponen al ingreso de China Popular en las Naciones Unidas no aceptaron ese punto de vista. Para rechazarlo se refirieron, principalmente, al Artículo 4 de la Carta donde se estipula que la admisión de todo Estado a las Naciones Unidas debe ser decidida por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. Es decir, que el "Comité no puede aprobar un texto donde no se tomen en cuenta esas

¹² A/AC.125/L.44, p. 6.

¹³ A/6230, p. 175.

disposiciones. Además, una declaración general en el sentido de que todo Estado tiene derecho a participar en tratados multilaterales iría en contra del derecho de las partes, a decidir con quiénes desean celebrar tratados internacionales.

LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE LAS CONTROVERSIAS

Todos los países representados en el Comité estuvieron de acuerdo en que la obligación de solucionar pacíficamente controversias internacionales es un principio general de derecho internacional, aplicable a todos los miembros de la comunidad internacional y corolario indispensable de la prohibición del uso de la fuerza. Las divergencias han surgido cuando se han tratado de precisar los métodos más apropiados para la solución pacífica.

Para entender cómo han enfocado los países socialistas y afroasiáticos este problema es necesario recordar la desconfianza que experimentan frente a la composición pro-occidental de instituciones, sea de carácter político como el Consejo de Seguridad, sea de carácter jurídico como la Corte Internacional de Justicia. Esto, y la convicción de no haber participado en el proceso de creación de normas de Derecho Internacional, algunas de las cuales han sido usadas en contra de sus intereses, explica el deseo de evadir el compromiso de someter controversias a instituciones específicas, dominadas según su opinión por las concepciones jurídico-políticas del mundo occidental.

Las propuestas presentadas por Checoslovaquia, y por diez países no alineados en la reunión de Nueva York, se limitaban a seguir de cerca la letra del artículo 33 de la Carta de la ONU, introduciendo únicamente dos elementos nuevos: el párrafo 2 de la propuesta checoslovaca hacía un llamado para otorgar a la negociación un lugar de prioridad dentro de los diversos métodos de solución pacífica;¹⁴ por su parte, el párrafo 3 de la propuesta de los no alineados pedía que los Estados incluyeran, en la medida de lo posible, en los acuerdos bilaterales y multilaterales de los que sean partes, "disposiciones relativas a los medios pacíficos especiales mediante los cuales desean arreglar sus controversias".¹⁵

Mientras los países socialistas y los del Tercer Mundo indicaban tácitamente que desean guardar libertad de acción para elegir los métodos de solución pacífica, los países occidentales centraron sus esfuerzos en promover la competencia obligatoria de la Corte Internacional de Justicia. Es así como la propuesta de Italia, Países Bajos y Japón (apoyada por los dos países africanos más pro-occidentales, Dahomey y Madagascar), pedía que "por regla general, las controversias de orden jurídico

¹⁴ "Las partes en una controversia internacional procurarán primero llegar a un arreglo justo por medio de la negociación." Párrafo 2 de la propuesta checoslovaca. A/6230, p. 82.

¹⁵ A/6230, p. 85.

deberían ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia y, en particular, los Estados deberían esforzarse por aceptar la jurisdicción de la Corte Internacional conforme al párrafo 2 del artículo 36 del Estatuto de la Corte".¹⁶

Tal vez la razón más importante para pedir el fortalecimiento de las funciones de la Corte sea la existencia del artículo 36 (3) de la Carta de la ONU en el cual precisamente se señala que "las controversias de orden jurídico por regla general deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia". Sin embargo, el estado de la práctica internacional revela que existe poca simpatía hacia esa institución. Prueba de ello es el hecho de que, en las convenciones recientemente celebradas bajo los auspicios de las Naciones Unidas, la obligación de someter controversias a la Corte Internacional se ha establecido en protocolos adicionales los que sólo han sido ratificados por un número insignificante de Estados. Aun más, no se puede olvidar el impacto que causó en las naciones africanas el fallo sobre el Territorio del África Sudoccidental en el que, mediante un preciosismo jurídico, la Corte evitó contestar los problemas que se le habían planteado con respecto a la discriminación racial practicada en este Territorio por la Unión Sudafricana.¹⁷ El disgusto que ello produjo en la mayoría de los países africanos permite afirmar que éstos se opondrán totalmente al fortalecimiento del papel de la Corte en el proceso de solución pacífica de conflictos internacionales.

Los países latinoamericanos no han actuado conjuntamente en el estudio de este tema, reflejando así las divergencias que existen entre los miembros de la Organización de los Estados Americanos sobre el papel respectivo de los organismos regionales y de las Naciones Unidas en la solución pacífica de controversias. Las delegaciones de Chile y México, sin el apoyo de Argentina ni de Venezuela, han mostrado gran interés en lograr que el Comité *confirme* el derecho de todo Estado miembro de un organismo regional a optar por el foro de las Naciones Unidas para la solución de un conflicto cuando los procedimientos pacíficos de ese organismo mundial sean más pertinentes que los del organismo regional. Chile expresó este punto de vista desde 1966 y en la reunión de Ginebra lo patrocinó con más detalle en una propuesta que presentó.¹⁸

¹⁶ *Ibidem*, p. 83.

¹⁷ Una apreciación de este caso se puede encontrar en: Olga P. de Brody. "El caso del Territorio de África Sudoccidental en la Corte de la Haya", *Foro Internacional*, vol. VII, núms. 1, 2, julio-diciembre, 1966.

¹⁸ 1. "El derecho de recurrir a una agencia regional en la búsqueda del arreglo pacífico de una disputa no excluye ni disminuye el derecho de cualquier Estado de recurrir a las Naciones Unidas en la búsqueda de un arreglo pacífico de la disputa.

2. No obstante lo dicho en el párrafo anterior, Estados que participan en agencias o acuerdos regionales harán todos los esfuerzos posibles para lograr la solución paci-

El acuerdo logrado hasta ahora sobre el tema de la solución pacífica está expresado en un documento aprobado en la reunión de Nueva York. El artículo fundamental de éste (2) da el primer lugar a una idea original de la delegación checoslovaca relativa a la obligación de las partes de buscar un arreglo rápido y justo de sus controversias; a continuación enumera los medios de solución pacífica previstos en el art. 33 de la Carta; y finalmente añade una cláusula contenida en la propuesta checoslovaca y de los países no alineados referente al acuerdo de las partes sobre los medios de solución pacífica que resulten apropiados a las circunstancias.¹⁹

El Comité reunido en Ginebra estudió algunas propuestas adicionales, dentro de las cuales la más novedosa era el ya citado proyecto chileno, habiendo llegado a la conclusión de que era deseable mantener intacto el texto de 1966.²⁰

EL PRINCIPIO DE QUE LOS ESTADOS HAN DE CUMPLIR DE BUENA FE LAS
OBLIGACIONES CONTRAÍDAS EN VIRTUD DE LA CARTA

El Comité ha puesto menos interés en este principio debido, principalmente, a la próxima celebración de la conferencia de Naciones Unidas

de disputas de carácter local a través de tales agencias o acuerdos antes de someterlas a las Naciones Unidas.

3. Sin embargo, no es lícito interpretar cualquier artículo de la Carta de las Naciones Unidas de manera que impida a un Estado Miembro, víctima de una agresión, tener acceso directo a los órganos competentes de las Naciones Unidas para la protección de sus derechos." A/AC. 125/L.57, p. 3. (Original en Inglés.)

19 "1. Todos los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia;

2. Los Estados, en consecuencia, procurarán llegar a un arreglo pronto y justo de sus controversias internacionales mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a los organismos o sistemas regionales u otros medios pacíficos que ellos mismos elijan. Al procurar llegar a ese arreglo las Partes convendrán en valerse de los medios pacíficos que resulten adecuados a las circunstancias y a la naturaleza de la controversia;

3. Las Partes en una controversia tienen el deber, en caso de que no se logre una solución por uno de los medios pacíficos mencionados, de seguir tratando de arreglar la controversia por otros medios pacíficos acordados por ellas;

4. Los Estados Partes en una controversia internacional, así como los demás Estados, se abstendrán de toda medida que pueda agravar la situación de modo que ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y obrarán en conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas;

5. El arreglo de las controversias internacionales se basará en la igualdad soberana de los Estados y se hará conforme al principio de libre elección de los medios. El recurso a un procedimiento de arreglo aceptado libremente por las partes, o la aceptación de tal procedimiento, no se considerará incompatible con la igualdad soberana;

6. Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes prejuzga o deroga las disposiciones aplicables de la Carta, en particular las relativas al arreglo pacífico de controversias internacionales." A/AC. 125/L.40, p. 40.

²⁰ A/AC. 125/L.57.

sobre el derecho de los Tratados. Esto ha hecho pensar, quizá con razón, que es conveniente esperar el resultado de esa conferencia antes de pronunciarse definitivamente sobre el cumplimiento de acuerdos internacionales. Sin embargo, a pesar de lo anterior, al estudiarse el tema han surgido algunas discusiones interesantes que ponen de relieve la manera como los enunciados generales de derecho internacional pueden dejar de lado los intereses de los países pequeños.

Uno de los motivos que contribuyó a crear confusión sobre cómo formular este principio fue la manera misma en que se había enunciado. En efecto, al hablar de cumplir de buena fe las "obligaciones contraídas en virtud de la Carta", se dio pie para que Estados Unidos y el Reino Unido presentaran una propuesta conjunta cuyo objetivo fundamental era reiterar la obligación de los Estados de cumplir con las disposiciones de las Naciones Unidas. En la mencionada propuesta se aludía, de manera indirecta y accidental, a la necesidad de cumplir otras normas de derecho internacional, y se dejaba a un lado el problema de hacer referencia a los casos en que deja de tener aplicación la norma *pacta sunt servanda*.²¹

Los países socialistas y afroasiáticos coincidieron en hablar de la necesidad de cumplir de buena fe *todos* los principios y normas de derecho internacional así como los tratados internacionales "concertados libremente y en pie de igualdad".²² En esta última frase se expresaba el problema más importante que se manifestó a lo largo de los debates y el cual inquieta particularmente a los países recién independizados: el problema de los tratados desiguales.

La mayoría de los países afroasiáticos insistieron en el hecho de que, al formular el principio de la buena fe en el cumplimiento de los tratados, se deben señalar las excepciones que puedan hacerse respecto a él. Para este grupo, los compromisos debidos a la agresión, al dominio colonial, o a las desigualdades entre los Estados, deben quedar excluidos del principio. Ello se debe, principalmente, al hecho de que los países poderosos han invocado la norma *pacta sunt servanda* para pedir el cumplimiento de acuerdos leoninos, tomados con países débiles o territorios coloniales. Por ejemplo, los estados afroasiáticos se han encontrado en una situación desventajosa ya que los gobernantes locales, con objeto de afianzar su posición, o bajo coacción, han concertado a menudo tratados contrarios a los intereses de sus pueblos. Ahora bien, es evidente que en estos casos no puede afirmarse que esos tratados sean válidos, pues su validez depende del libre consentimiento de las partes interesadas.

El texto donde se formula este principio, que fue aprobado en la reunión de Ginebra, tiene de positivo que señala la obligación de cumplir con todas las normas de derecho internacional, y de negativo el hecho de que elude el problema de los tratados desiguales. Cierto que en

²¹ A/6230, p. 249.

²² *Ibidem*, p. 248.

el párrafo tres se habla de acuerdos válidos, pero no se califican así los que han sido concertados "libremente y en pie de igualdad", sino aquellos que han sido contraídos "con arreglo a los principios y normas de derecho internacional generalmente reconocidos", fórmula, esta última, que es excesivamente vaga.²³

EL DEBER DE LOS ESTADOS DE COOPERAR MUTUAMENTE

Es interesante señalar que mientras la mayoría de los principios estudiados por el Comité se refieren principalmente a la obligación de no llevar a cabo ciertas actividades, el deber de cooperar puede calificarse como el principio más "activo" del derecho internacional contemporáneo. Su inclusión dentro del temario del Comité, y aun más, el hecho de que en la reunión de Ginebra se haya aprobado un texto sobre el particular, no parece uno de los resultados positivos de las funciones de este Comité. Esto es particularmente cierto cuando se recuerda que al iniciarse la discusión de este principio, algunos Estados pusieron en duda su carácter jurídico, sosteniendo que se trataba solamente de un enunciado moral cuya aplicación dependía, en último análisis, de la buena voluntad de los Estados.

La lectura de las propuestas presentadas por los países occidentales en la reunión de Nueva York permitía señalar que para ellos, el deber de cooperar no tiene su origen en la costumbre internacional ni puede verse como principio general del Derecho Internacional. La expresión jurídica de esta noción se encuentra en la Carta de la ONU; en consecuencia se trata de una obligación impuesta *solamente* a los Estados miembros de esta organización, y que debe ejercerse principalmente a través de los canales previstos por las Naciones Unidas.²⁴

Por el contrario, la propuesta checoslovaca, así como la de los países no alineados, postulaban el deber de cooperar como un principio universal, aplicable tanto a las relaciones establecidas por los Estados a través de las Naciones Unidas, como a las relaciones de los Estados entre sí. Por otra parte, deseosos de normalizar sus relaciones económicas con el mundo capitalista, los países socialistas, a través de la propuesta che-

²³ "El principio de que los Estados han de cumplir de buena fe las obligaciones que han contraído en virtud de la Carta.

1. Todo Estado tiene el deber de cumplir de buena fe las obligaciones que ha contraído en virtud de la Carta de las Naciones Unidas.

2. Todo Estado tiene el deber de cumplir de buena fe las obligaciones contraídas en virtud de los principios y normas de derecho internacional generalmente reconocidos.

3. Todo Estado tiene el deber de cumplir de buena fe las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales válidos con arreglo a los principios y normas de derecho internacional generalmente reconocidos.

4. Cuando las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales estén en pugna con las obligaciones que impone a los Estados Miembros de las Naciones Unidas de la Carta de la Organización, prevalecerán estas últimas." A/AC.125/L.57.

²⁴ A/6230, p. 201.

coslovaca, insistían en el hecho de que “los Estados se abstendrán de toda discriminación en sus relaciones con otros Estados, en particular de la discriminación por razones de diferencias en los sistemas políticos, económicos y sociales o en los niveles de desarrollo económico”.²⁵ La propuesta de los países no alineados insistía a su vez en la necesidad de que “los Estados deberán cooperar en el crecimiento económico en todo el mundo, especialmente en el de los países en desarrollo”.²⁶

De los dos puntos anteriores el que provocó mayores controversias fue el relativo a la no discriminación; varios países occidentales adujeron que, al emplear ese término se ignoraba la existencia, necesaria en el comercio internacional, de aranceles u otro tipo de controles que implican una cierta discriminación. Esto fue refutado por los países socialistas, los que sostuvieron que al prohibir la discriminación por motivos de índole política se aludía a las discriminaciones llevadas a cabo con el fin expreso de perjudicar la economía de otro Estado.

A pesar de esas divergencias y del rechazo inicial de los países occidentales al tema, la reunión de Ginebra aprobó un texto donde se mantienen, de hecho, los puntos de vista de los países socialistas. El deber de cooperar es enunciado como un principio de carácter universal, se alude a la no discriminación por motivos de carácter político, y se establecen una serie de campos específicos donde se debe llevar a cabo la cooperación. No sería aventurado suponer que a cambio de la aceptación de esos puntos, los países socialistas hayan estado de acuerdo en la redacción del inciso donde se habla de la necesidad de cooperar para el crecimiento de los países en desarrollo. Es poco afortunado para estos últimos países el que no se emplee aquí el término deber, sino el vocablo “deberían” que sólo implica una obligación moral.²⁷

²⁵ *Ibidem*, p. 200.

²⁶ *Ibidem*, p. 202.

²⁷ 1. “Los Estados tienen la obligación de colaborar unos con otros, independientemente de las diferencias entre sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diferentes esferas de relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso en la economía internacional, el bienestar general de las naciones y la colaboración internacional libre de discriminaciones basadas en tales diferencias.

2. Con este fin: a) Los Estados colaborarán con otros Estados en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

b) Los Estados colaborarán en la promoción del respeto universal para la observación de los derechos humanos y libertades fundamentales para todos, y en la eliminación de todas formas de discriminación racial y de todas formas de intolerancia religiosa.

c) Los Estados conducirán sus relaciones internacionales en los campos económico, social, cultural, técnico y de comercio, de acuerdo con los principios de la igualdad soberana y de la no-intervención.

d) Los Estados Miembros de las Naciones Unidas tienen el deber de actuar conjunta y separadamente en colaboración con las Naciones Unidas de acuerdo con lo previsto en los artículos relevantes de la Carta.

3. Los Estados deberían colaborar en los campos económico, social y cultural, además del campo científico y tecnológico y para la promoción del progreso internacional

III

Veamos ahora los trabajos del Comité en relación con los tres principios más susceptibles de recibir el impacto de la guerra fría: la autodeterminación de los pueblos, la prohibición del uso de la fuerza, y la no intervención. El primero de ellos es quizá el que ofrece mayores obstáculos para su formulación, no sólo por los intereses políticos que implica, sino por el deseo, común a los países africanos, de que se reconozcan nociones que son discutibles para los países occidentales desde un punto de vista político e inaceptable desde un punto de vista legal. Los otros dos principios tienen una gran tradición en el orden jurídico internacional y se puede afirmar que existen, en los tratados, la costumbre, o los principios generales de derecho, elementos suficientes para permitir su formulación de una manera bastante amplia. Las causas que han impedido un acuerdo sobre el particular, no residen entonces en la ausencia de una amplia base legal, sino en el hecho de que al tratar de precisar el contenido de estos principios se alude, de manera indirecta, a ciertos hechos concretos de las relaciones internacionales. Esto último ha llevado a los estados a actuar con extrema prudencia y a rechazar cualquier redacción que sirva posteriormente para condenar sus actividades en el ámbito internacional.

LA PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FUERZA

En la sesión de 1964 se creyó que sería fácil aprobar un texto sobre la prohibición del uso de la fuerza ya que únicamente la súbita oposición de los Estados Unidos impidió entonces que se adoptara un documento donde se definieran los aspectos más sobresalientes de este principio.²⁸ Esa oposición parecía sólo un obstáculo momentáneo que sería franqueado en las reuniones posteriores; sin embargo, no ha sido vencido y por el contrario se ha agravado.

De acuerdo con el informe del Comité de 1967, se ha logrado una opinión unánime sobre el enunciado general de principio. Esto no es muy alentador cuando se comprueba que el enunciado se limita a repetir el art. 2 (4) de la Carta de las Naciones Unidas. Ahora bien, persiste todavía el problema más grave que ha surgido en el estudio de este principio: el desacuerdo existente con respecto al significado de la palabra *fuerza*. En opinión de los países socialistas y no alineados la Carta de la ONU, al prohibir el empleo de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales, hace referencia no sólo al empleo de la fuerza armada sino a todo tipo de presión, inclusive las de carácter económico y político. Interpretación que no es compartida por los países

en la cultura y educación. Los Estados deberían colaborar en la promoción del desarrollo económico en el mundo entero, particularmente el de los países en vías de desarrollo." A/AC. 125/L.59. (Original en inglés.)

²⁸ Doc. A/5746, p. 51.

occidentales, los cuales consideran que, en el contexto de la Carta, el término fuerza significa únicamente fuerza armada.²⁹

Por lo que toca a los puntos que han sido propuestos como consecuencias principales y corolarios del principio, éstos pueden dividirse en dos grandes grupos.³⁰ En el primero encontramos aquellos que están presentes en las propuestas de Checoslovaquia, los países no alineados, o los países latinoamericanos, y que han sido rechazados definitivamente por los países occidentales. Se trata, por ejemplo, de la prohibición de llevar a cabo propaganda de guerra, el declarar que un Estado nunca podrá ser objeto de ocupación militar, el deber de abstenerse del uso de la fuerza contra los pueblos de territorios dependientes, y el exigir el no reconocimiento de las situaciones producidas mediante la amenaza o uso ilegal de la fuerza. No es posible dentro de los límites de este estudio entrar en detalles sobre las causas de carácter político que han llevado a rechazar la inclusión de estos puntos en la formulación del principio en cuestión. Basta recordar la opinión del delegado norteamericano, quien después de señalar la vigencia del problema de Berlín, lamentó que su gobierno no pudiera aceptar cualquier redacción donde se aludiera al no estacionamiento de tropas en territorios extranjeros.

El segundo grupo está formado por aquellos puntos que "en principio" han sido aceptados por todos los miembros del Comité pero que no han podido ser redactados de manera satisfactoria. Se encuentran aquí el deber de abstenerse de organizar o fomentar bandas armadas, de participar en contiendas civiles y actos de terrorismo en otro Estado, de cometer actos de represalia, de hacer uso de la fuerza en controversias territoriales y problemas fronterizos. Encontramos también la idea de que una guerra de agresión es un crimen contra la paz y da lugar a la responsabilidad internacional; la de que es necesario incluir una lista de excepciones legales a la prohibición del uso de la fuerza, y finalmente, circunstancia que es un gran adelanto de la reunión de 1967 con respecto a la reunión celebrada en México, se ha llegado a un acuerdo que señala la conveniencia de incluir una cláusula sobre la necesidad de un desarme general y completo.

Es difícil predecir si será posible llegar a un acuerdo común sobre la manera de formular estos temas. Hasta ahora, todo parece indicar que el acuerdo se logrará siempre y cuando los Estados miembros estén dispuestos a dos condiciones: eliminar ciertos términos muy controvertibles y, resignarse al empleo de un lenguaje lo suficientemente ambiguo para no mencionar algunos aspectos específicos que se presentan en la aplicación de estos conceptos.

Por ejemplo, uno de los mayores obstáculos para la formulación del deber de abstenerse de la amenaza o uso de la fuerza en problemas fronterizos es el empleo del concepto "líneas internacionales de demarcación"

²⁹ A/6230, p. 23.

³⁰ Ver informe del grupo de trabajo sobre el principio de la prohibición del uso de la fuerza: A/AC. 125/DC.17.

que por una parte parece indispensable a los países occidentales, y por otra, debido principalmente a la situación del Medio Oriente, es inaceptable para países como la RAU, Siria o Argelia. A su vez, la insistencia de los países latinoamericanos y socialistas en aludir a que "el derecho de legítima defensa individual y colectiva proceda únicamente frente a un ataque armado" puede chocar con la oposición de los Estados Unidos: este país, además de no aludir a esta condición en la propuesta relativa a los usos legítimos de la fuerza, ha manifestado su interés en una interpretación extensiva del derecho de legítima defensa, según la cual éste podría ser invocado en caso de simple amenaza de agresión.

Como un último ejemplo de las dificultades para precisar estos puntos se puede citar el caso de la noción de responsabilidad por crímenes de guerra. Con base en la jurisprudencia de los tribunales de Tokio y Nuremberg, la delegación checoslovaca ha insistido en la necesidad de hacer referencia a la responsabilidad penal y material de quienes se embarcan en una guerra de agresión. Opinión que no es compartida por algunos miembros del grupo occidental, quienes han empleado para refutarla algunos argumentos de índole histórica. La experiencia de los años que siguieron a la primera guerra, ha señalado el representante norteamericano, demostraron que el haber obligado a Alemania a reparar los daños materiales tuvo efectos negativos.

El único aspecto en el que se vislumbra la posibilidad de llegar a un rápido acuerdo para la redacción de estos puntos, es el relativo a una cláusula sobre el desarme. Debido principalmente a la reducción de la tensión este-oeste en la conferencia del desarme reunida en Ginebra, la mayoría de los estados miembros del Comité han estado de acuerdo en conciliar los diversos puntos de vista sobre el particular.³¹

EL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD DE DERECHOS Y LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

El problema más grave surgido al iniciarse el estudio de este tema en la reunión de Nueva York fue determinar quiénes son los beneficiarios del principio de la autodeterminación. Problema especialmente complicado cuando se recuerda que la Carta de la ONU, aunque reconoce en su artículo 1 (2) el principio de la "igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos", no aporta en otras partes de su articulado elementos suficientes para definir cuáles son esos pueblos que tienen derecho a la autodeterminación.

En el curso de los debates se observó que no existía, dentro de los

³¹ En la última reunión, el grupo que trabajaba sobre la prohibición del uso de la fuerza, presentó un primer intento de redacción que dice como sigue: "Los Estados (deberán) o (deberían) proseguir negociaciones encaminadas a la rápida celebración de un tratado universal de desarme general y completo bajo fiscalización internacional efectiva y esforzarse por adoptar medidas para reducir la tirantez internacional y fortalecer la confianza entre los Estados." *Ibidem*, p. 3.

diversos bloques de países, unanimidad sobre el modo de enfocar este problema. Condicionados quizá por el temor a los movimientos separatistas, algunos representantes afroasiáticos como Birmania, Ghana o la India, insistieron en señalar que, en la actualidad, el principio de la autodeterminación pertenece exclusivamente a los pueblos que no han alcanzado su independencia. Por otro lado, países como Kenia o Yugoslavia se pronunciaron en favor de una visión más amplia de este principio viéndolo como un derecho inalienable de todos los pueblos.³²

De manera curiosa el representante norteamericano insistió, en el debate general, en la necesidad de no limitar el principio a las situaciones coloniales al mismo tiempo que presentaba una propuesta donde se asentaba que: "el principio es aplicable al caso de: una colonia u otro territorio no autónomo; una zona de ocupación; o un territorio en fideicomiso".³³ La propuesta británica presentada a la reunión de Ginebra tuvo la característica peculiar de relacionar, hasta el grado de casi confundirlos, dos problemas distintos: la autodeterminación de los pueblos, y la protección de los derechos humanos. En efecto, después de establecer que "todo Estado tiene el deber de respetar el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos...", la propuesta del Reino Unido pasaba a señalar que "de acuerdo con el anterior principio: todo Estado deberá promover, individualmente y junto con otros Estados, el respeto universal a los derechos humanos..."³⁴

Esa manera de reducir el problema de la autodeterminación a un problema de los individuos y no de los pueblos, fue criticado por varios países no alineados, entre otros Yugoslavia, cuyo representante señaló que, aunque no se oponía a la mención de los derechos humanos en la formulación del principio en cuestión, éstos debían ocupar "el lugar subordinado que les corresponde".³⁵

El segundo gran motivo de discusión se presentó al tratar de decidir cuáles son los caminos más adecuados para poner fin al colonialismo y hacer efectivo el principio de la autodeterminación. La mencionada propuesta del Reino Unido decía que, a fin de cumplir con el principio de la autodeterminación, las potencias coloniales debían "estar dispuestas a conceder gobierno propio a las poblaciones interesadas, conforme a la libre elección de éstas, y hacer sinceramente los esfuerzos que sean necesarios para ayudarles en el desarrollo progresivo de instituciones libres de gobierno propio, según las circunstancias particulares de cada territorio, de sus poblaciones y sus diversas fases de adelanto".

En la misma propuesta, coincidiendo con el punto de vista expresado en el proyecto norteamericano, el Reino Unido establecía que el principio de la autodeterminación estaría plenamente cumplido en los países

³² A/AC. 125/SR.69.

³³ A/6230, p. 221.

³⁴ A/AC. 125/L.44.

³⁵ A/AC. 125/SR.69.

coloniales cuando éstos tuvieran gobierno propio, el cual podía consistir “en la formación de un Estado soberano e independiente, la libre asociación con un Estado independiente, o la integración a un Estado independiente”.³⁶

El afirmar que la “libre asociación a un Estado independiente” era prueba del cumplimiento del principio de la autodeterminación fue objetado por los países afroasiáticos, los cuales recordaron lo impropio que resulta hablar de “libre” asociación cuando la potencia administradora mantiene la autoridad y supervisa las elecciones en un territorio dependiente. En estos casos, señaló el representante de Siria, es evidente que los habitantes no se encuentran en libertad para elegir el futuro *status* político de su país.³⁷

El modo de enfrentarse al problema del colonialismo en las propuestas occidentales contrastó con la energía, por no decir violencia, presente en las propuestas de Checoslovaquia y de los países no alineados. En ellas, además de pedir la liquidación del colonialismo “completamente y sin demora”, se aludía al hecho de que “un pueblo al que se prive de su legítimo derecho a la libre determinación y completa libertad está facultado para ejercer su inherente derecho de legítima defensa, en virtud del cual puede recibir ayuda de otros Estados”.³⁸

Este último punto, que no ha sido apoyado por los países latinoamericanos, presenta grandes obstáculos dado el peligro que entraña el pretender que el derecho de legítima defensa reconocido en el art. 51 de la Carta, y aplicable sólo en caso de ataque armado, pueda ser ampliado y aplicado a situaciones difíciles de determinar.

Por último, nos parece interesante recordar el disgusto de la delegación norteamericana ante la redacción del párrafo tres de la propuesta checoslovaca donde se establecía que “los pueblos tienen el derecho inalienable de eliminar la dominación colonial y realizar la lucha, por los medios que sea, para su liberación, independencia y libre desarrollo...”. Este enunciado daba lugar al problema de determinar si las guerras de liberación nacional son una expresión del derecho a la libre determinación reconocido en la Carta de la ONU. Hecho que provocó naturalmente la alarma de los Estados Unidos, país que, en ocasión de una réplica al representante de la Unión Soviética, señaló:

“El representante de la URSS ha hecho un recorrido del mundo escogiendo los países y territorios que no le agradan, a los que ha ido calificando de coloniales, maduros para la liberación nacional y aptos para los movimientos de liberación nacional. Dentro de ellos ha citado a Vietnam, a la República de Corea, y a los países miembros de la OTASE y la CENCO. Esta clase de propaganda es la que hace que los Esta-

³⁶ A/AC. 125/L.44.

³⁷ A/AC. 125/SR. 70.

³⁸ A/6230, p. 220.

dos Unidos miren con precaución las generalizaciones excesivas acerca de los movimientos de liberación nacional”,³⁹

Dentro de este ambiente es comprensible que no se haya logrado un avance substancial de la formulación del principio de la autodeterminación de los pueblos. El informe del grupo de trabajo sobre este tema fue tan limitado que no fue consignado en el informe general del Comité de 1967.

La no intervención

Las discusiones en torno al principio de no intervención revelan el juego político que se ha llevado a cabo en el seno del Comité; asimismo permiten llegar a conclusiones interesantes sobre un problema teórico: la posibilidad de una declaración de la Asamblea General de participar significativamente en el proceso de creación o interpretación de normas de Derecho internacional.

En la primera reunión, varios representantes trataron de limitar las actividades del Comité con respecto a este tema. En ese sentido cabe recordar la actuación del representante de los Estados Unidos, quien basándose en una interpretación muy restrictiva de la Carta de la ONU llegaba a negar que el Comité estuviera autorizado para estudiar el problema de la intervención de un Estado en los asuntos de otro. La función del Comité —señaló el representante norteamericano— se reduce a interpretar aquellos principios que *ya* están escritos en la Carta de la ONU. Ahora bien, la Carta no hace alusión al principio general de la no intervención. En su art. 2 establece que “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”. Se trata en consecuencia de una prohibición dirigida a la organización y no a los Estados.⁴⁰

La mejor contestación de ese punto de vista fue dada por el representante de México; en una buena exposición sobre el fundamento y contenido del principio de no intervención, el delegado mexicano refutó, en primer lugar, la interpretación de acuerdo con la cual el principio de no intervención aplicado a los Estados es ajeno a la Carta de la ONU. El error de esa opinión reside en no considerar la Carta como un todo, y estudiar aisladamente las frases de determinado artículo. La Carta contiene diversas disposiciones que implican la no intervención, entre otras la relativa a la igualdad soberana de los Estados, la cual supone: la igualdad jurídica, el derecho inherente a la plena soberanía, y el deber de respetar la personalidad del Estado y su independencia política. Si todos los Estados son plenamente soberanos y disfrutan de igua-

³⁹ A/AC. 125/SR.68.

⁴⁰ Ver intervención del delegado norteamericano Mr. Schwabel, septiembre 21 y 23, 1964. México. A/AC. 119/SR.29 y 32.

les derechos, es evidente que cualquier intervención está condenada por la Carta. Nos encontramos pues, insistió el delegado mexicano, ante un concepto implícito en el documento internacional pero no enunciado expresamente. En consecuencia, al formularlo con precisión a la luz de experiencias históricas, la práctica de los Estados, y la práctica de las Naciones Unidas, se estaría cumpliendo con la labor que corresponde a un Comité para el desarrollo y codificación del derecho internacional.⁴¹

Sin embargo, era evidente que partiendo de concepciones tan divergentes sobre la labor del Comité con respecto a la no intervención era difícil llegar a un acuerdo cualquiera sobre el particular. En esa primera reunión el Comité se limitó a emitir un comunicado donde reconocía la imposibilidad de "llegar a un acuerdo sobre el alcance o contenido de este principio".

Entre la reunión de México en 1964 y la reunión de Nueva York en 1966 tuvo lugar un acontecimiento destinado a tener fuertes repercusiones en los trabajos del Comité: la adopción por la Asamblea General en 1965 de la Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención en los Asuntos Internos de los Estados y Protección de su Independencia y Soberanía. El documento adoptado por 109 votos a favor, 1 abstención y ninguno en contra, enuncia de manera general la prohibición de no intervención en los asuntos internos de los Estados y procede, a través de 8 artículos, a señalar los aspectos más relevantes del principio, sea aludiendo a los diversos actos que constituyen intervención, sea recordando los objetivos comúnmente perseguidos mediante una intervención.⁴²

En opinión de numerosos Estados existían razones para pronunciarse en favor del valor legal de esa declaración. En primer lugar, puede señalarse que ante la ausencia de órganos legislativos en el orden internacional, es deseable otorgar valor jurídico a ciertas resoluciones de las instituciones internacionales. No se puede olvidar que en el estado actual de desarrollo de la sociedad internacional es utópico investir de poder legislativo a los órganos políticos como la Asamblea General de las Naciones Unidas. Sin embargo, en ciertas condiciones y previo cumplimiento de ciertos requisitos puede mantenerse que las declaraciones de la Asamblea poseen las características necesarias para convertirse en fuentes de derecho internacional en el sentido previsto en el art. 38 de la Corte Internacional de Justicia. En efecto, sin tener por sí mismas la posibilidad de crear derecho, sí son susceptibles de ser prueba de una costumbre internacional o de un principio general de derecho reconocido por las naciones civilizadas.

La Declaración 2131 no pretendía introducir un principio novedoso en el orden jurídico internacional. En más de siglo y medio de existencia el principio de no intervención ha sido reconocido en múltiples

⁴¹ Ver intervención del delegado mexicano Jorge Castañeda. A/AC. 119/SR.30.

⁴² Declaración 2131 de la Asamblea General.

tratados y acuerdos internacionales. Por lo tanto, al pronunciarse sobre él, los Estados miembros de las Naciones Unidas no aludían a un hecho político, sino que se referían a un principio general de derecho y expresaban su convicción legal sobre su alcance y contenido.

En la reunión de Nueva York las discusiones principales se refirieron al lugar que debía corresponder a la declaración 2131 dentro del proyecto que se adoptara sobre los siete principios estudiados por el Comité. Los países socialistas y los en vías de desarrollo coincidieron en reconocer que esa declaración era la mejor expresión posible del principio de no intervención; opinión rechazada por el grupo occidental, el cual sostuvo que ésta no había sido concebida como documento jurídico; por lo tanto, no podía sustituir a la formulación del principio de no intervención que el Comité estaba encargado de redactar. Sus críticas principales contra la Declaración 2131 fueron la falta de precisión de su lenguaje, y el hecho de que se aludía en ella a problemas que tenían su lugar en otros de los principios estudiados.

Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, Chile y la República Árabe Unida sometieron a votación un proyecto donde se reconocía que: “[la declaración 2131] por el número de Estados que la votó, la extensión y profundidad de su contenido, y principalmente, por carecer de oposición, refleja una convicción jurídica universal susceptible de considerarla como un verdadero y definido principio de derecho internacional”.⁴³

Esa resolución fue aprobada por 22 votos a favor (socialistas y en vías de desarrollo), 8 en contra (el grupo occidental), y una abstención (Suecia).

Al discutirse el futuro del Comité en el XXI periodo de sesiones de la Asamblea, se decidió por medio de la resolución 2181 reconstituir el Comité y sentar las directivas para el estudio de los diversos principios. Con respecto a la no intervención esas directivas se fijaron en los arts. 3 y 6 de la parte resolutive. En el primero de ellos se decía que la Asamblea General “toma nota de la decisión del Comité especial de que, con respecto al principio de la no intervención, se atenderá a la resolución 2131 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1965”. En el segundo, se pedía al Comité que examinara “las propuestas sobre el principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, con miras a ampliar los puntos de acuerdo ya enunciados en la resolución 2131”.

La experiencia demostró que tuvieron razón quienes vieron en el lenguaje del artículo 6 una concesión al grupo occidental.⁴⁴ En efecto, quedó a la reunión de 1967 la difícil tarea de determinar lo que debía entenderse por “ampliar los puntos de acuerdo”, labor especialmente complicada en un ambiente en el cual, por una parte, los países socialistas

⁴³ A/6230, p. 162.

⁴⁴ Ver Piet-Hein Houben, “Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States”, *AJIL*, 61, julio, 1967, p. 727.

y los en vías de desarrollo señalaban que ninguna de las propuestas presentadas en Ginebra añadía elementos significativos a la declaración 2131; por otra, los delegados de los países occidentales consideraban que “ampliaban puntos de acuerdo” al presentar propuestas obviamente inaceptables para el resto de los países. Un buen ejemplo de esta última tendencia se encuentra en la propuesta de Estados Unidos donde se establecía que el principio de no intervención, no puede interpretarse en el sentido de “menoscabar la libertad generalmente reconocida de los Estados de tratar de influir en la política y en los actos de otros Estados de conformidad con el derecho internacional y con la *práctica internacional establecida*...”.⁴⁵

La esterilidad de las negociaciones en Ginebra fue evidente en el informe del grupo de trabajo sobre la no intervención en el que se establecía que “el grupo de trabajo informa que no hubo informe”.

En esas circunstancias, los latinoamericanos intentaron someter a votación un proyecto donde se establecía definitivamente que la declaración 2131 sería incluida en la declaración sobre los siete principios. Ese documento, que tenía la posibilidad de ser aprobado por mayoría, habría tenido como consecuencia el que se rompiera la regla de la unanimidad. En efecto, habría obligado a los países occidentales a aceptar, dentro del proyecto de declaración preparado por el Comité, un texto al que no habían dado su aprobación. Ante ese peligro, estos países manifestaron en la última sesión del debate general que, de adoptarse una resolución de ese tipo, ellos reconsiderarían su posición frente a los textos sobre los que ya se había llegado a un acuerdo. Para evitar un conflicto que amenazaba con destruir los pocos resultados que se habían obtenido en el Comité, se decidió retirar el proyecto en cuestión.

El trabajo futuro del Comité sobre el principio de no intervención, y el papel que se asignará en ellos a la declaración 2131, no ha sido precisado. Al menos esto se deduce de la última resolución de la Asamblea General referente al Comité.

La XXII Asamblea General de la ONU y el Comité Especial

A pesar de que varios Estados expresaron su desencanto frente a los resultados alcanzados por el Comité en 1967, la Asamblea General decidió reconstituir una vez más este organismo modificando su método de trabajo y señalando, de manera poco clara, el empleo que hará de sus conclusiones.

En la resolución de la última Asamblea General referente al Comité se pide lo que parece bastante acertado, que éste se ocupe de formular los principios sobre los que no ha sido posible llegar a un acuerdo: la autodeterminación de los pueblos y la prohibición del uso de la fuerza. Por lo que toca a la no intervención, la Asamblea pide al Comité que:

⁴⁵ A/6230.

“considere propuestas compatibles con la resolución 2131... con el fin de ampliar las áreas de acuerdo ya expresadas en esa resolución”.

Es posible prever que el párrafo anterior, en especial por no aludir a la necesidad de formular la no intervención, permitirá excluir este principio de las próximas labores del Comité. Esa parece, por lo pronto, la manera más adecuada de resolver el *impasse* en que se encuentran las negociaciones sobre este tema. Sin embargo, nada parece indicar que será posible llegar a un acuerdo unánime sobre el valor de la 2131 como expresión jurídica. Queda en pie el problema de saber si puede aceptarse como prueba de una costumbre internacional o un principio general de derecho reconocido por las naciones civilizadas, una declaración de la Asamblea General que ha sido negada explícitamente como documento jurídico por cierto número de Estados. Un problema similar surgió cuando se presentó el caso del Territorio de África Sudoccidental a la Corte de La Haya. Se expresaron entonces varios argumentos interesantes a favor de la creación o interpretación de principios de derecho internacional a través de resoluciones de organismos internacionales, aun en el caso de que éstas no hayan sido adoptadas por unanimidad.⁴⁶

Otro aspecto interesante de la resolución de la Asamblea sobre el Comité, es el de que no se habla allí de un proyecto de declaración sobre los siete principios. Previendo el fracaso de la próxima reunión, la Asamblea sólo pide al Comité: “un informe comprensivo sobre los principios que se le confiaron”. Todo hace pensar entonces que será en la Asamblea General donde se decidirá el texto definitivo de la declaración sobre estos principios “claves” del derecho internacional que han sido tan difíciles de precisar en el Comité Especial.

IV

La reseña anterior demuestra que el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional no han avanzado por los trabajos del Comité. Los textos aprobados en él no son útiles para codificar normas ya existentes como el derecho de un Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales; tampoco son útiles para enunciar claramente nociones de *lege ferenda* como sería el caso del derecho de un Estado a participar en cuestiones internacionales que afecten sus intereses legítimos; finalmente, no consolidan normas en proceso de formación como la obligación de prestar ayuda técnica y financiera a los países en vías de desarrollo.

A la pobreza de los textos aprobados se une la ausencia de acuerdo sobre temas tan fundamentales como la prohibición del uso de la fuerza o la autodeterminación de los pueblos. Estos temas han suscitado

⁴⁶ Ver, por ejemplo, E. Gros, “Extracts from an Address delivered before the International Court of Justice”, *The Strategy of World Order*. 3 R. Calls y S. Mendlovitz (eds.), World Law Fund, Nueva York, 1966, pp. 79-90.

discusiones extensas; pero el resultado de ellas ha sido simplemente poner en evidencia las limitaciones que sufre el derecho internacional. Por un lado es inoperante en las situaciones donde están implicadas las grandes potencias; caso típico fue el rechazo de Estados Unidos a una formulación que incluyera la obligación de no estacionar tropas en territorios extranjeros. Por otro lado, no pueden formularse de manera legal las aspiraciones de los países recién independizados; poca suerte ha tenido el esfuerzo de los países afroasiáticos por lograr la aprobación de un texto donde se establezca la obligación de poner fin de inmediato al colonialismo. Este esfuerzo se enfrenta tanto a la oposición de las antiguas potencias coloniales, como a los problemas que causa la creación de mini-estados sin recursos y sujetos a las presiones de la guerra fría.

Es manifiesto que, en la actualidad, no es posible mejorar el contenido ni los modos de aplicación de los principios de derecho internacional estudiados por el Comité. En efecto, ese "nuevo derecho internacional de la coexistencia pacífica" existirá cuando las llamadas naciones proletarias adquieran poderío real en la sociedad internacional, y cuando la presión de la opinión pública y las necesidades surgidas de los adelantos técnicos obliguen a las potencias occidentales a someterse a un orden jurídico internacional.

¿Debe concluirse, pues, que el Comité y otros organismos análogos de las Naciones Unidas son inútiles? No parece así; aun si no cumplen los fines que formalmente les fueron encomendados, los trabajos de estos organismos dan lugar a varios resultados interesantes que explican que la Unión Soviética, apoyada por países como México, haya revivido en la última sesión de la Asamblea General el Comité para el estudio de la definición de la agresión.

Cierto que un derecho internacional más efectivo será el resultado y no la causa de mejores relaciones entre los países. Sin embargo, existe la posibilidad de influir de manera positiva sobre las relaciones internacionales insistiendo en lo que éstas "deben ser", aunque al hacerlo sólo se aluda a un marco de referencia poco acorde con la realidad.

Este razonamiento está a la base de la actuación de los países del Tercer Mundo, los cuales no pretenden resolver de inmediato los problemas de carencia de capital y atraso tecnológico, participando en Comités jurídico-políticos. Sin embargo, ven allí la posibilidad de ejercer presión moral sobre los países más industrializados al recordarles que proporcionar ayuda técnica y financiera para su desarrollo debe ser un principio de derecho internacional.

En el caso de los países socialistas, en particular la Unión Soviética, las ventajas buscadas en este tipo de organismos son de índole esencialmente política. No hay que olvidar que estos organismos constituyen foros mundiales donde la discusión de los aspectos formales de las relaciones internacionales lleva directamente a tratar los problemas vivos del momento; sobre todo a la guerra de Vietnam. Los trabajos para definir la agresión o la prohibición del uso de la fuerza sirven para

insistir en la violación del derecho internacional por parte de Estados Unidos. Ciertamente que no se debe exagerar la influencia que pueden tener tales condenas aunque éstas reciban un amplio apoyo. Pero sería erróneo despreciar esta manera de presionar a los Estados Unidos, sobre todo si se toma en cuenta que la Unión Soviética no desea poner en peligro el entendimiento que debe existir entre las dos grandes potencias para evitar una guerra nuclear.

Otro de los resultados interesantes de estos Comités jurídicos son los documentos emanados de sus sesiones, los cuales constituyen un material de consulta valioso para los especialistas en derecho internacional; en especial para quienes se interesen en problemas como la influencia de factores políticos en la interpretación de normas de derecho internacional, la importancia de las resoluciones de las Naciones Unidas como fuentes primarias o secundarias de derecho internacional, o el punto de vista de diversos Estados sobre el contenido de los principios estudiados.

Por último se podría afirmar que la función más positiva de los trabajos del Comité será el que éstos servirán de base para una declaración de la Asamblea General. Esta declaración sí puede tener una influencia benéfica sobre la evolución del derecho internacional; pero antes de referirnos a su importancia es necesario hacer algunas consideraciones finales sobre la manera en que se ha trabajado en el Comité Especial.

Parte del fracaso de este organismo se debe a la política mal organizada de los países socialistas y subdesarrollados. El error fundamental de estos últimos fue el de insistir en pedir al Comité un proyecto de declaración sobre los siete principios cuando tan pocas posibilidades tenían de lograrlo. No se puede olvidar que el Comité es el resultado de una transacción mal aceptada por los países occidentales que ven con poca simpatía su existencia misma. En estas condiciones es fácil prever que llegan allí dispuestos a paralizar las labores del Comité cuando éstas llevan a conclusiones contrarias a sus concepciones jurídico-políticas. Prueba de ello es el hecho de que, desde la primera reunión, los países occidentales exigieron que los textos se aprobaran por unanimidad; esto fue tácitamente aceptado por el resto de países miembros, en especial los del bloque socialista, deseosos de mostrarse conciliatorios y temerosos de que se disolviera un Comité cuya creación ellos mismos habían promovido. El Comité se ha convertido así en un organismo donde existe el poder de veto; el dominio que han logrado adquirir con esto los países occidentales explica quizá la simpatía que en la reunión de Ginebra mostraron por él países que no habían sido entusiastas defensores del mismo, como Australia o el Reino Unido.

No escapa a nuestra atención el hecho de que posee ventajas un texto aprobado por unanimidad frente a otro impuesto por la mayoría; sin embargo, cabe preguntarse si, dentro del tipo de tareas llevadas a cabo por el Comité, la regla de la unanimidad resulta indispensable o si quie-

ra conveniente. Al iniciarse las labores de este organismo se pensó que estaba destinado no sólo a la codificación de normas ya existentes sino a señalar la presencia de principios que se encontraban en proceso de elaboración, y postular también algunas nociones de *lege ferenda*. Si la unanimidad resulta indispensable para asegurar el éxito de una labor de codificación no es así para los otros dos propósitos: quizá el rasgo más característico de un principio de derecho internacional que se encuentre en proceso de formación sea precisamente el de que no ha sido aceptado por todos los miembros de la comunidad internacional. Al insistir en la unanimidad, el Comité renunció en cierta manera a su función de servir como vehículo de presión para la creación de nuevas normas de derecho internacional. Sus actividades han quedado reducidas a una simple reiteración de principios de carácter general ya existentes; esto, sin ser despreciable, no tiene sino un valor limitado y no cumple con la función de lograr un desarrollo progresivo del derecho internacional.

En estas circunstancias lo que parece más acertado es hacer del Comité un órgano deliberativo cuyos informes puedan servir de base para obtener una declaración allí donde los países socialistas y subdesarrollados tienen un margen de acción más amplio: la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esta declaración sí será posible incluir algunas nociones, como la libre disposición de los recursos naturales, que no fueron incorporadas en los textos del Comité por la oposición de los países occidentales. Todo hace pensar que una declaración de ese tipo no será aceptada por unanimidad. Pero esto no impide que llegue a ser un documento valioso para señalar el camino que deben seguir el derecho y las relaciones internacionales. Estos documentos que sirven como instrumentos de presión moral y política parecen ser, por ahora, la única manera de ayudar a la lenta construcción de un nuevo derecho internacional.