

# LAS DISPUTAS INTERNACIONALES Y LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

FRANCIS VALLAT \*

## INTRODUCCIÓN

TRAS veinticinco años de experiencia sobre el funcionamiento de las Naciones Unidas, resulta oportuno examinar de nuevo la Carta y los esfuerzos de la Organización en pro del arreglo pacífico de las disputas internacionales. Debemos aclarar desde ahora que este ensayo no se ocupa fundamentalmente del arreglo de las disputas ante la Corte Internacional de Justicia. Es un axioma que las disputas que puedan arreglarse judicialmente (y hay muchas de ellas) deben presentarlas las partes ante la Corte si no las pueden arreglar por ningún otro medio. Aun cuando la Corte no sea perfecta, es la mejor institución de su clase a la disposición de los Estados, y en realidad la única. La mayor parte de las críticas a sus procedimientos carecen usualmente de fundamentos reales, y cualquier falta de confianza derivada de una ausencia de equilibrio en su composición debe seguramente quedar eliminada con la úl-

\* Profesor de Derecho Internacional en la Universidad de Londres, es también Director de Estudios de Derecho Internacional de King's College, Londres; Director de Estudios de la *International Law Association* y miembro del Consejo Consultivo del Instituto Internacional de Derecho Aéreo y Espacial de la Universidad de McGill de Montreal. Ha participado desde 1946 en numerosas conferencias internacionales como miembro y jefe de la Delegación del Reino Unido, y ha actuado como abogado en litigios internacionales. Es autor de obras importantes sobre cuestiones internacionales. (Traducción de Eduardo L. Suárez.)

<sup>1</sup> A partir del 6 de febrero de 1970, la Corte ha quedado integrada como sigue:

<i>Nombre</i>	<i>País</i>	<i>Expiración del nombramiento</i>
G. Fitzmaurice	Reino Unido	febrero de 1973
Forster	Senegal	"
Gros	Francia	"
M. Zafrulla Khan	Paquistán	"
Padilla Nervo	México	"
Ammoun	Libano	febrero de 1976
Bengzon	Filipinas	"
Lachs	Polonia	"
Onyeama	Nigeria	"
Petren	Suecia	"
De Castro	España	febrero de 1979 (sigue)

tima elección de jueces realizada en el otoño de 1969. Una mirada a la composición actual de la Corte nos convence de que ningún sistema político o legal, y ninguna área geográfica, tienen de hecho una posición predominante, y todos los principales sistemas legales representados en las Naciones Unidas también lo están en la Corte.

Sin embargo, al escribir acerca del arreglo de las disputas internacionales en el contexto de la Carta no podemos ignorar por completo a la Corte, ya que ésta es uno de los órganos principales de las Naciones Unidas,<sup>2</sup> o sea su "órgano judicial principal", y su Estatuto forma parte integrante de la Carta.<sup>3</sup> Durante los últimos años la Corte ha sido atacada por muchos políticos y juristas, pero sus realizaciones no han sido insignificantes. Quizá algún día un estudioso diligente, imparcial y perspicaz, intentará evaluar la contribución de la Corte y de los otros órganos principales de la Organización al arreglo de las disputas internacionales, durante los primeros veinticinco años de vida de las Naciones Unidas. Pero como antes indicamos, ése no es el propósito del presente ensayo, que se ocupa de las disposiciones de la Carta y del ejercicio de las funciones y poderes de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Secretario General.

Al examinar la Carta y la labor de los órganos citados, empleamos la palabra "disputa" en un sentido amplio para abarcar las situaciones de tensión entre dos o más Estados, así como las diferencias entre ellos que en forma más técnica podemos calificar de "disputas". En la práctica, la distinción entre una "disputa" (en sentido estricto) y una "situación" no siempre es importante en las deliberaciones de la Asamblea General, y aunque técnicamente es importante, para el ejercicio de las funciones del Consejo de Seguridad, éste no aplica a menudo en forma rigurosa tal distinción. Ninguno de estos dos órganos ha definido los términos "disputa" y "situación", y ambos pueden tratar un conjunto dado de hechos como una "disputa" o una "situación", según aparezca más conveniente dentro de las circunstancias, y así lo ha hecho.

#### LA CARTA: DISPOSICIONES GENERALES

Empleando el término "disputa" en sentido amplio, veamos en primer término lo que establece la Carta acerca del arreglo de las disputas. Éste es un aspecto de la Carta que los gobiernos parecen ignorar o hacer a un lado a menudo. Sin embargo, en el tercer párrafo del preámbulo se expresa la determinación de "crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los

---

Dillard	Estados Unidos	febrero de 1979
Ignacio Pinto	Dahomey	"
Jiménez de Aréchaga	Uruguay	"
Morozov	URSS	"

---

<sup>2</sup> Artículo 7 (1) de la Carta.

<sup>3</sup> Artículo 92.

tratados y de otras fuentes del derecho internacional”, y para estos fines “asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común”. En este preámbulo se asigna la mayor importancia a la prevención de la guerra y del empleo de la fuerza armada “salvo en servicio del interés común”, pero también se encuentra allí el llamamiento en pro de la justicia y el respecto a las obligaciones derivadas del derecho internacional.

En el artículo 1 de la Carta, que establece los propósitos de las Naciones Unidas, se indica claramente la relación estrecha, absolutamente básica, que existe entre el mantenimiento de la paz y el arreglo de las disputas. El párrafo primero de dicho artículo resulta tan fundamental para los propósitos de las Naciones Unidas, tan intrínsecamente importante y tan pertinente para el tema del presente ensayo, que conviene transcribirlo íntegramente.

El primer propósito de las Naciones Unidas, según ese párrafo es mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y *lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.*<sup>4</sup>

El propósito principal es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Los dos medios para alcanzar ese fin son las medidas colectivas eficaces, o sea la acción para restablecer o mantener la paz y el arreglo pacífico de las disputas. Este último medio se trata a un nivel de completa igualdad con el primero. En los propósitos de las Naciones Unidas no se encuentra fundamento para concentrarse en el mantenimiento de la paz en lugar del arreglo pacífico de las disputas. En nuestra opinión, éste sería un enfoque correcto: es preferible arreglar una disputa por medios pacíficos que permitir que las relaciones se deterioren hasta el punto en que surja el riesgo del empleo de la fuerza o de hostilidades efectivas que haga necesario recurrir a las “medidas colectivas” que, de acuerdo con la experiencia, pueden no resultar eficaces. En consecuencia, si alguna prioridad debiera establecerse, ésta debiera ser en favor del arreglo pacífico y no de las “medidas colectivas”.

Hay otros dos puntos en el párrafo primero del artículo 1 que merecen destacarse. El primero de ellos es que las disputas y las situaciones internacionales deben ajustarse o arreglarse “de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional”. La observación más casual nos indica que la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, durante los primeros veinticinco años de su existencia, se han ocupado —cada vez más claramente— casi exclusivamente de soluciones políticas, y muy a menudo de intereses políticos particulares. Los “principios de justicia” y del “derecho internacional” se tratan frecuente-

<sup>4</sup> Las cursivas son del autor.

mente como simples aparatos en el gran juego político. Por ello, no debe sorprendernos que resulte tan difícil obtener un grado razonable de paz y estabilidad cuando los propios miembros de las Naciones Unidas tienden a ignorar uno de los dos pilares de la Carta en que descansa el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El arreglo pacífico de las disputas, "de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional", no es el eco de la voz de un leguleyo clamando en el desierto; es uno de los elementos esenciales y fundamentales de la Carta misma.

El segundo punto que debemos hacer notar es que el artículo 1 (1) sólo habla de disputas o situaciones "susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz". Ésta es una limitación que pudo parecer natural cuando se redactó esa disposición, pero vuelve algo circulares las prescripciones del párrafo. Por supuesto, es necesario ajustar o arreglar las disputas susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz, y esto debe hacerse de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional. Sin embargo, no siempre resulta fácil determinar, antes de que la temperatura haya subido demasiado, si una disputa puede o no conducir a un quebrantamiento de la paz. Ésta es en gran medida una cuestión de grado, de tiempo y de circunstancias. La posibilidad del quebrantamiento de la paz no depende solamente de la naturaleza de la disputa, sino también de varios factores exógenos que incluyen las relaciones generales existentes entre las partes y su política interna. En cierto sentido, casi todas las disputas pueden conducir al quebrantamiento de la paz, pero aparentemente la palabra "susceptible" no se utiliza en el artículo 1 (1) para abarcar todas las disputas, sino únicamente las que en el momento pertinente parezcan contener las semillas de un quebrantamiento de la paz.

Es probable que la mayor parte de las disputas territoriales caigan dentro de esta categoría, pero a pesar de su importancia los gobiernos no siempre están dispuestos a admitir que una disputa territorial es una causa potencial del quebrantamiento de la paz. Hoy podemos concebir muchas disputas (diferencias, situaciones) que vacilaríamos en clasificar como disputas "susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz", por lo menos en las circunstancias actuales. El enjuiciamiento de casos particulares podrá diferir, pero entre los que vienen desde luego a la mente se encuentran la disputa entre España y el Reino Unido sobre Gibraltar, la de Argentina y Chile por el Canal de Beagle, la de Guyana y Venezuela por su región fronteriza, y la de Canadá y los Estados Unidos por el Paso del Noroeste. En esencia, todas éstas son causas potenciales de fricción internacional, pero por varias razones se tratará de evitar que se afirme que las mismas "son susceptibles" de conducir a un quebrantamiento de la paz. Pero si no se las califica así no caerán bajo los términos del párrafo 1 del artículo 1 de la Carta.

En cambio, existen muchas clases de disputas que no parecen anunciar ningún quebrantamiento de la paz. Por ejemplo, hay una infinita variedad de disputas relacionadas con el comercio y la navegación, los

daños por la contaminación petrolífera, la pretendida violación de los derechos humanos, y la interpretación de los tratados, que en su gran mayoría no se podría sostener razonablemente que impliquen ninguna amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Algunas de estas disputas son de gran importancia; en algunas de ellas están envueltas grandes cantidades de dinero. Y sin embargo, la disposición fundamental del párrafo 1 del artículo 1 de la Carta no se puede aplicar a ninguna de tales disputas, porque la misma se concentra en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y el "ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales" en tal contexto, y no se ocupa de las múltiples controversias que existen entre los Estados y que si no se resuelven pueden envenenar las relaciones amistosas y generar innecesariamente muchos perjuicios.

Esta disposición es básica para toda la finalidad y la estructura de la Carta. Es la única entre las que establecen los propósitos de las Naciones Unidas que menciona "controversias o situaciones" o su "ajuste o arreglo". Los otros tres párrafos del artículo 1 no se refieren al arreglo de las disputas particulares, sino al mejoramiento de las relaciones internacionales en general y al progreso económico y social. El párrafo segundo se refiere al desarrollo de las relaciones amistosas y "otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal", como otro de los propósitos de las Naciones Unidas. Desde luego, estos términos son siempre suficientemente amplios para abarcar el arreglo de las disputas, pero específicamente se refieren a las relaciones internacionales en general y al fortalecimiento de la paz más que a aquella finalidad. El párrafo tercero no se ocupa directamente de ninguna clase de disputas, sino que establece como uno de los propósitos de las Naciones Unidas la obtención de la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de naturaleza económica, social, cultural o humanitaria, y en la promoción y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión. El párrafo cuarto agrega poco, ya que sólo incluye entre los propósitos de las Naciones Unidas el de "servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes", es decir, los propósitos establecidos en los tres párrafos anteriores.

Así pues, la lectura cuidadosa de los propósitos de las Naciones Unidas, tal como quedan establecidos en el artículo 1 de la Carta, muestra que el arreglo de las disputas internacionales en general no se encuentra entre los propósitos expresamente establecidos. En este sentido, el artículo 1 se limita a las controversias "susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz". Cuando examinamos otras disposiciones de la Carta, relativas al arreglo de las disputas, encontramos que este enfoque básico tiende a presentarse en todo el conjunto.

El artículo 2 establece los siete principios básicos de acuerdo con los cuales están obligados a actuar la Organización y sus miembros. Cuatro de estos principios no se refieren al arreglo de las controversias interna-

cionales. El segundo sólo guarda una relación indirecta al exigir a todos los miembros que cumplan de buena fe las obligaciones que hayan aceptado de acuerdo con la Carta. En cambio, los principios tercero y cuarto son muy pertinentes al asunto que nos ocupa. El tercero se refiere al arreglo pacífico de las disputas y el cuarto a la prohibición del empleo de la fuerza. A primera vista hay un equilibrio adecuado entre las dos disposiciones, pero un examen más minucioso revela que dicho equilibrio dista mucho de ser perfecto, especialmente a la luz de la experiencia de los primeros veinticinco años de las Naciones Unidas.

El artículo 2 (4) prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza no sólo contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, sino también “en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”. Es evidente (independientemente de cualquier norma del derecho internacional consuetudinario que pueda resultar aplicable) que la amenaza o el uso de la fuerza para el arreglo de las disputas es clara y absoluta, por lo menos en lo que se refiere a los miembros de las Naciones Unidas. En cambio, la obligación positiva de buscar un arreglo no es tan clara y tal vez no tan absoluta. Esa obligación, que constituye el tercer principio, la establece el artículo 2 (3) en estos términos: “Los miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”.

No es fácil determinar con precisión el significado exacto de esta disposición. Pero el énfasis se encuentra de nuevo en la paz y la seguridad, aunque hay una concesión a la justicia. No se hace tanto hincapié en la obligación de buscar arreglos de buena fe como en la obligación negativa de abstenerse del uso de la fuerza en el arreglo de las controversias. En otras palabras, parece esto un reflejo del propósito del artículo 1 (1), y el énfasis parece encontrarse una vez más en el mantenimiento de la paz —la abstención del uso de la fuerza— antes que en el arreglo positivo de las disputas. Con todo, se puede interpretar que la disposición contiene una obligación de buscar el arreglo de las controversias y de hacerlo de buena fe. El párrafo 2 del artículo 2 refuerza esta interpretación al establecer que todos los miembros “cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta”. Es seguro que este requisito de la buena fe se aplica a la obligación del arreglo pacífico del párrafo 3.

El Comité Redactor del Comité Especial sobre Relaciones Amistosas aceptó la obligación positiva de “buscar un arreglo inmediato y justo” de las disputas internacionales al adoptar un proyecto completo de Declaración de Principios del Derecho Internacional relativos a las Relaciones Amistosas y la Cooperación entre los Estados.<sup>5</sup> Sin embargo, la parte de la Declaración que se ocupa del principio del arreglo pacífico

<sup>5</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, documento A/AC. 125/L.86, de 19 de mayo de 1970. Esta es la última información de que se dispone al momento de escribir este ensayo.

no menciona expresamente la buena fe, y sólo recalca la obligación de los Estados de buscar y continuar buscando el arreglo por los medios enumerados en el artículo 33 de la Carta.

Esta aclaración de la obligación de arreglar pacíficamente es un paso en la dirección correcta. Es de esperarse que la Asamblea General apruebe la Declaración en su próxima sesión. Pero la misma no llena completamente el hueco. Los Estados privados de sus derechos todavía se encontrarán a menudo sin medios para obtener justicia. Aun con la interpretación del proyecto de Declaración, el artículo 2 (3) no provee medios positivos para el arreglo de las controversias, ninguna obligación de utilizar algún método específico y, por supuesto, ningún derecho unilateral de buscar el arreglo pacífico por alguno de tales medios contra un opositor obstinado y recalcitrante.

#### LA ASAMBLEA GENERAL

Como es bien sabido, el artículo 10 de la Carta confiere a la Asamblea General autoridad para examinar y formular recomendaciones sobre cualesquiera cuestiones o asuntos que caigan bajo el campo de acción de la Carta. Esto le puede conferir una autoridad general para examinar y formular recomendaciones sobre las disposiciones de todas clases, aun cuando no se refieran a la paz o la seguridad. Sin embargo, ésta es una función residual, que debe desempeñarse con gran cuidado, y a lo sumo sólo permite a la Asamblea General formular recomendaciones, a menos que las partes acuerden expresamente aceptar tales recomendaciones como obligatorias. En vista de las otras disposiciones de la Carta, resulta dudosa la amplitud de la autoridad que el artículo 10 confiere a la Asamblea General para ocuparse del arreglo de las controversias particulares de todas clases, y resulta conveniente analizar sus funciones y facultades específicas.

El párrafo 2 del artículo 11 autoriza a la Asamblea General, con la limitación de las facultades superiores del Consejo de Seguridad, a examinar y hacer recomendaciones sobre cualquier cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad. En el contexto aparece claro que esta autorización debe incluir el derecho de considerar controversias concretas, pero también es claro que esta facultad está limitada a las disposiciones que se refieran a la paz y la seguridad.

El artículo 13 autoriza a la Asamblea General a iniciar estudios y hacer recomendaciones con el propósito de promover la cooperación internacional en el terreno político. Esta autorización va más allá del mantenimiento de la paz y la seguridad, pero se refiere a la cooperación en general, más bien que a disputas particulares. El artículo 14 confirma que ésta es la interpretación correcta del artículo 13, y es el único artículo que expresamente confiere autoridad a la Asamblea General para ocuparse de situaciones distintas de las relacionadas con la

paz y la seguridad. La Asamblea General está facultada para recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualquier situación que independientemente de su origen parezca poner en peligro el bienestar general o las relaciones amistosas entre los países. No se autoriza a la Asamblea General a ocuparse de las disputas mismas, y por supuesto sus recomendaciones no son obligatorias, pero los términos del artículo 14 son suficientemente amplios para permitir que la Asamblea General formule recomendaciones sobre cualquier controversia que se considere suficientemente seria para ser incluida en su temario. Se podría afirmar razonablemente que cualquiera de tales controversias "perjudica... las relaciones amistosas entre naciones", pero el caso se tendría que tratar como una situación, más bien que como una disputa. En la práctica no es probable que esto impida que la Asamblea General examine la disputa, ya que no hay ninguna dificultad para presentar cualquier disputa como una situación, para que pueda ser considerada por la Asamblea General.

Lo anterior es un resumen de las disposiciones del Capítulo IV de la Carta, donde se encuentran las principales funciones y facultades de la Asamblea General. ¿Agregan algo las disposiciones de otros Capítulos de la Carta, por ejemplo el artículo 35 (1) que aparece en el Capítulo VI? De acuerdo con esa disposición, todo miembro de las Naciones Unidas puede llevar a la atención de la Asamblea General "cualquiera controversia, o cualquiera situación de la naturaleza expresada en el artículo 35". En lo que se refiere a una situación, esto implica aquella que "sea susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia". Se podría pensar a primera vista que con esta disposición se quiso dotar a la Asamblea General de una facultad general para ocuparse de las controversias de cualquier clase que se le planteen en los términos del artículo 35 (1). Sin embargo, al examinar el artículo 35 (3) parecería que no es así, porque ese párrafo dispone que los procedimientos de la Asamblea General relativos a los asuntos que se le planteen en los términos del artículo 35 se sujetarán a las disposiciones de los artículos 11 y 12. Como hemos visto antes, estos artículos se ocupan únicamente de asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Además, parece ser que el propósito del artículo 35 (1) es el de conferir un derecho procesal a los miembros, y no el de ampliar las funciones del Consejo de Seguridad o la Asamblea General. En consecuencia, parece que las funciones de la Asamblea General relacionadas con las controversias donde no estén envueltas la paz y la seguridad surgen del artículo 14, con la posible excepción de las que se deriven de las funciones de otros órganos como las del Consejo Económico y Social para hacer recomendaciones con el fin de fomentar el respeto y la observancia de los derechos humanos, en los términos del párrafo 2 del artículo 62, y de las que deriven del amplio alcance el artículo 10.

Podemos concluir entonces que la Asamblea General no se estableció como un órgano que debiera ocuparse de toda clase de disputas, sino

sólo de las que se relacionen con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales o que puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre las naciones. Sin embargo, no parece que le esté necesariamente prohibido a la Asamblea General ocuparse de otras clases de disputas, aunque este punto se presta a interpretaciones conflictivas y los términos de los artículos 11, 12 y 14 intentan desalentar la extensión de las funciones de la Asamblea General en tal dirección. En cambio, es clara la competencia de la Asamblea General para iniciar estudios y formular recomendaciones, en los términos del artículo 13, con el propósito general de fomentar el arreglo de las disputas internacionales, como parte de su obligación de iniciar estudios y formular recomendaciones con el propósito de "fomentar la cooperación internacional en el campo político".

### EL CONSEJO DE SEGURIDAD

El Capítulo VI de la Carta establece las funciones del Consejo de Seguridad relacionadas con el arreglo de las disputas. Estas funciones son de dos clases: En primer lugar tenemos la autoridad que le concede el párrafo 2 del artículo 33 para pedir a las partes que arreglen sus disputas por los medios mencionados en el párrafo 1. Se recordará que el párrafo 1 del artículo 33 obliga a las partes de una disputa cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a buscar ante todo una solución mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. Como se ha hecho observar repetidamente, esta disposición es demasiado general. Es probable que agregue poco a la obligación de los miembros de arreglar sus disputas por medios pacíficos, como no sea la mención de varios métodos para buscar una solución, y además parece imponer alguna obligación de buscar una solución por tales medios a las disputas relativas a la paz y la seguridad. Es claro que ésta no es una obligación general de los miembros de hacer todo lo que esté a su alcance para arreglar sus disputas y para actuar de buena fe en esta tarea, sino una obligación limitada a las disputas donde estén involucradas la paz y la seguridad, y la elección de los medios se deja enteramente a discreción de las partes. Se sigue de aquí que si bien el Consejo de Seguridad puede pedir a las partes que arreglen sus disputas por los medios establecidos en el artículo 33 (1), ello sólo se aplica a las disputas referentes a la paz y la seguridad. De nuevo, se hace hincapié en las disputas de ese carácter particular, y el "llamamiento" parece equivaler únicamente a una recomendación (es decir, que no es taxativo).

En segundo lugar tenemos las facultades relativas a las disputas que mencionan los otros artículos del Capítulo VI. El artículo 34 autoriza al Consejo de Seguridad a investigar las disputas y determinar si su continuación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la

seguridad internacionales. El artículo 35 tiene un carácter fundamentalmente procesal al permitir que las disputas puedan ser planteadas ante el Consejo de Seguridad o la Asamblea General. De acuerdo con el artículo 36, el Consejo puede recomendar los procedimientos o métodos apropiados de arreglo, si la disputa es una de aquellas cuya continuación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. De nuevo, la facultad queda limitada a las disputas relativas a la paz y la seguridad. Este artículo no autoriza al Consejo de Seguridad a tomar decisiones obligatorias, ni al parecer a recomendar términos de arreglo. El artículo 37 va un poco más allá al disponer que si las partes no pueden arreglar la controversia por los medios señalados por el artículo 33 quedan obligadas a presentarla ante el Consejo de Seguridad; pero esto sólo se aplica a una controversia cuya continuación pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Si el Consejo de Seguridad considera que efectivamente la controversia puede poner en peligro la paz y la seguridad, recomendará los procedimientos o métodos adecuados de arreglo, entre los que menciona el artículo 36, o bien los términos de arreglo que considere apropiados.

Hasta aquí, las facultades y funciones del Consejo de Seguridad se refieren únicamente a las controversias donde estén involucradas la paz y la seguridad. El artículo 38 puede tener una aplicación más general, ya que a su tenor el Consejo de Seguridad puede formular recomendaciones a las partes para obtener un arreglo pacífico de cualquier disputa cuando todas las partes interesadas lo soliciten. Pero el funcionamiento de esta disposición depende enteramente de la voluntad de las partes.

El breve bosquejo anterior muestra que las funciones del Consejo de Seguridad con respecto a las disputas son aún más restringidas que las de la Asamblea General, y que sus facultades no son más amplias pues en todos los casos se limitan a la formulación de recomendaciones. Sólo cuando el Consejo de Seguridad esté dispuesto a determinar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, en los términos del artículo 39 (o sea bajo el Capítulo VII), tendrá facultades para tomar algunas decisiones obligatorias para las partes, ya se refieran a los medios para buscar un arreglo, a las medidas para preservar los derechos de las partes, o a la sustancia de los puntos en disputa. En tal etapa, de acuerdo con la Carta, el asunto cesa realmente de ser considerado como una disputa o controversia y se trata simplemente como una cuestión que afecta el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Las medidas que el Consejo de Seguridad está autorizado para tomar en tal situación, en los términos del artículo 40 (medidas provisionales) o del 41 (medidas que no incluyen el empleo de la fuerza armada), se dirigen más a la prevención o la terminación de las hostilidades que a la solución de las diferencias entre las partes.

A la luz de este resumen de las funciones y facultades del Consejo

de Seguridad, y en el marco de veinticinco años de experiencia, resulta conveniente considerar ahora si se le deberían asignar facultades más eficaces para que se ocupe de una gama más amplia de disputas y para que lo haga así en una etapa más temprana, antes de que las disputas se vuelvan explosivas.

El Consejo de Seguridad tiene ciertas ventajas (y quizá también algunas desventajas) en relación con la Asamblea General como foro para el manejo de las disputas internacionales. Aun suponiendo que en ambos órganos los miembros prestarán gran atención a las consideraciones políticas, incluyendo sus propios intereses y simpatías, hay tal vez menos riesgo de que surjan recomendaciones unilaterales en el Consejo de Seguridad que en la Asamblea General.

Hay muchos factores que contribuyen a esta conclusión. La Asamblea General se reúne normalmente en una sesión anual de unos tres meses de duración. Tiene un temario sobrecargado; sus sesiones son prolongadas; los representantes tienen muchas cosas que discutir entre sí; los compromisos sociales se suman a sus responsabilidades, de manera que hacia el final de la sesión tienden a estar muy cansados. Además, los representantes tienen que ser informados para que puedan ocuparse de todos los asuntos que se presenten en los Comités principales a que asistan, y muchos de ellos tienen que asistir por lo menos a dos Comités principales. En estas circunstancias, el tono general y la atmósfera de la Asamblea General no son ideales para ocuparse de las disputas, y a pesar de que para la adopción de una resolución se puede requerir la mayoría de dos tercios de los presentes que voten, hay un grave riesgo de que en el calor del momento se adopte una resolución inadecuada o indebida. No es difícil recordar casos en que esto ha sucedido, con el resultado de que la resolución adoptada por la Asamblea General no ha aportado nada a la solución de los problemas que se encuentran en el fondo de la disputa y por lo tanto ha sido ineficaz.

Por supuesto, también el Consejo de Seguridad ha tenido fracasos y frustraciones. La regla de votación especial que exige 9 de los 15 votos a favor, incluyendo los de los miembros permanentes del Consejo, a menudo hace muy difícil que éste llegue a conclusión alguna. El veto y el efecto de las abstenciones en grupo ha hecho a menudo que el Consejo de Seguridad no pueda llegar a ninguna conclusión suficientemente decisiva para que pueda contribuir efectivamente al arreglo de la disputa. A pesar de todo, la regla de votación tiene algunas ventajas. Si la disputa es una que divida seriamente la opinión mundial, probablemente es preferible que el Consejo de Seguridad no interfiera indebidamente, y no que una mayoría adopte una resolución que resulte totalmente inaceptable para una de las partes y quienes la secundan. Desde que el número de miembros del Consejo de Seguridad aumentó de 11 a 15, es menor la probabilidad de que las resoluciones sean bloqueadas por abstenciones. La presencia del veto estimula una tendencia hacia una conclusión equilibrada, que es menos probable que resulte injusta para alguna de las partes que una resolución adoptada por una

mayoría en la Asamblea General, en una atmósfera política momentáneamente excitada.

El Consejo de Seguridad está admirablemente dotado para avanzar por medio de la negociación. Es un cuerpo pequeño y se encuentra permanentemente en Nueva York, de manera que los representantes llegan a conocerse bien. Tiene una presión mucho menor derivada del tiempo limitado y de un temario agotante, en relación con lo que sucede en la Asamblea General. La práctica de tratar de llegar a soluciones aceptables en los corredores, fuera de las reuniones formales, existe desde los primeros tiempos, y en años recientes ha desempeñado evidentemente un gran papel en las labores del Consejo de Seguridad. Éste debe ser considerado como un foro para la investigación, la discusión y la negociación de las disputas. En el supuesto de que las relaciones entre las Grandes Potencias continuarán mejorando, el Consejo de Seguridad tiene grandes posibilidades en el campo del arreglo de las disputas.

#### EL SECRETARIO GENERAL

La Carta no le asigna al Secretario General ninguna función o facultad específica para ocuparse de las disputas. Él es el más alto funcionario administrativo de la Organización y actúa como tal en las reuniones de los órganos principales; además está obligado a "desempeñar las demás funciones que le encomienden dichos órganos". Su única función específica que en alguna forma cae en el terreno que examinamos es el derecho que le concede el artículo 99 de llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Es evidente que este derecho le permite considerar las disputas y situaciones, examinarlas y decidir si en su opinión pueden amenazar la paz y la seguridad.

Si interpretamos generosamente sus obligaciones como principal funcionario administrativo, y tomamos en cuenta su derecho de examinar las disputas para decidir si las mismas pueden amenazar la paz y la seguridad, ciertamente hay posibilidades en conexión con el arreglo de las disputas, y esto independientemente de cualquier obligación específica que le pueda conferir cualquiera de los órganos principales de las Naciones Unidas. Por supuesto, el Secretario General puede emprender tareas adicionales, dentro del marco general de los propósitos de las Naciones Unidas, a petición de las partes de una disputa.

Muy a menudo la solución de las diferencias que se encuentran en el fondo de una disputa depende de una evaluación correcta de los hechos pertinentes. La investigación y el esclarecimiento de los hechos puede hacer que las partes lleguen a resolver sus diferencias, quizá con la ayuda de un tercero. Debido a su posición independiente como funcionario internacional que sólo responde ante la Organización, el Secretario General está en una posición muy ventajosa para investigar las

disputas y desempeñar sus buenos oficios entre las partes, en una u otra forma.

El Secretario General también se encuentra muy bien situado para tratar los asuntos, grandes o pequeños, con un mínimo de publicidad. Por supuesto, no puede imponer una solución, y tal vez ni siquiera pueda proponerla; pero puede hacer mucho para conciliar a las partes gracias a su posición oficial neutral e imparcial, y puede así preparar el camino del arreglo de la disputa.

Resulta difícil determinar cuál ha sido la contribución del Secretario General desde la creación de las Naciones Unidas hace 25 años. No hay duda de que ha ayudado en muchos casos, grandes y pequeños, pero la extensión de sus actividades no se puede conocer ampliamente, dada la naturaleza de las mismas. Gran parte del valor de su trabajo se destruiría si se hiciese público; sin embargo, conocemos un notable éxito reciente en la solución de la disputa entre Irán y el Reino Unido relacionada con la soberanía de Bahrain. Al investigar los deseos del pueblo de Bahrain, el Secretario General pudo convencer al Gobierno de Irán de que no debía mantener sus reclamaciones, sino permitir que Bahrain prosiguiera pacíficamente hacia su independencia.

No hay razón para que esta clase de éxito no se repita, aun cuando ello no se puede esperar en muchos casos, especialmente cuando las circunstancias son diferentes. Sin embargo, los miembros de las Naciones Unidas deben, en lo futuro, tener más en mente el potencial del Secretario General para ocuparse de las disputas mediante la diplomacia callada, y se podría emplear más el derecho de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de pedirle que desempeñe algunas funciones en este terreno.

#### LAS REALIZACIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL

La evaluación del éxito de la Asamblea General en el arreglo de las disputas depende en gran medida de nuestro punto de vista. En particular, depende de lo que se considere como disputas o controversias para fines de la evaluación. Por ejemplo, debido a una persistente presión, la Asamblea General ha hecho mucho para lograr que los territorios fideicometidos y los no autónomos obtengan su independencia. En algunos casos no ha habido problema, pero en muchos otros se han presentado diferencias que se pueden considerar como disputas.

En el arreglo de las disputas individuales, la Asamblea General ha tenido un éxito limitado. Por ejemplo, actuando de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 23 y el anexo XI del Tratado de Paz con Italia de 1947, se ocupó con buenos resultados de algunos aspectos de la situación de las antiguas colonias italianas.<sup>6</sup> En otros casos la Asamblea General (así como el Consejo de Seguridad) ha hecho mucho

<sup>6</sup> Consúltense, por ejemplo, la Resolución 392 (v), de 15 de diciembre de 1950, y la Resolución 516 (vi), de 1º de febrero de 1952. Sin embargo, estas dos resoluciones dejan el asunto esencialmente en manos de las partes.

para evitar las hostilidades. Un buen ejemplo es la creación de la UNEF, que por muchos años ayudó a mantener un delicado equilibrio en el Medio Oriente.<sup>7</sup> Sin embargo, desde la "Guerra de Junio" de 1967 ha quedado en claro que esta acción no contribuyó a resolver los problemas básicos que dividen a las partes. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad han tenido más éxito en mantener el *statu quo* que en ayudar a encontrar soluciones a las diferencias que han llevado a las hostilidades a la amenaza de las mismas. En general, la Asamblea General no ha hecho grandes contribuciones al arreglo de muchas disputas, las cuales tienden a ser demasiado grandes y difíciles para que las pueda manejar con su maquinaria un tanto pesada, o demasiado pequeñas para merecer su atención. En todo caso, como antes vimos, la Asamblea General no fue creada fundamentalmente para ocuparse de las disputas en sí mismas. Es probable que su principal virtud en este terreno sea la de proporcionar un foro para la discusión y la conciliación de carácter básicamente informal.

Por otra parte, la Asamblea General, como organismo representativo que es, puede hacer mucho para proporcionar los medios de arreglo de las disputas y para estimular a los Estados a utilizarlos. En realidad no ha ignorado por completo su obligación en este sentido. De acuerdo con el espíritu de la Carta en general, y del párrafo 3 del artículo 36 en particular, la Asamblea General ha recomendado a los Estados que presenten las disputas de carácter legal ante la Corte Internacional de Justicia y que acepten su jurisdicción obligatoria. Sin embargo, es notorio que estas recomendaciones han tenido escaso efecto; la propia Asamblea General no ha buscado una opinión consultiva de la Corte desde el caso relativo a Ciertos Gastos de las Naciones Unidas en 1962, y la Corte no tiene ahora ningún caso pendiente.<sup>8</sup>

Mediante la Resolución 268 (III), la Asamblea General creó en 1949 el Grupo de las Naciones Unidas para la Investigación y la Conciliación, pero nunca se ha utilizado esta maquinaria. En 1953, la Comisión de Derecho Internacional propuso una convención sobre el procedimiento de arbitraje destinada a volver eficaz el procedimiento de arbitraje una vez aceptado por las partes. En última instancia, la Asamblea General sólo pudo tomar nota, en 1958, de los proyectos de artículos de la Comisión, y ponerlos a disposición de los Estados miembros para su consideración y empleo en los términos que ellos juzgaran apropiados. En 1966, la Asamblea General no pudo ocuparse de una proposición del Reino Unido para que se realizara un amplio estudio sobre el tema del arreglo pacífico de las disputas.<sup>9</sup> En cambio, como resultado de una

<sup>7</sup> Consúltense especialmente las resoluciones de la Asamblea General 1000 (ES-1) y 1001 (ES-1), de noviembre de 1956.

<sup>8</sup> Cuando este ensayo ya había sido escrito, el Consejo de Seguridad pidió el 29 de julio de 1970, mediante la Resolución 284, una Opinión Consultiva a la Corte Internacional de Justicia en relación con el *status* del África Sudoccidental. La cuestión se planteó en los siguientes términos: "¿Cuáles son las consecuencias legales, para los Estados, de la presencia continuada de Sudáfrica en Namibia, a pesar de la Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad?"

iniciativa holandesa, pudo establecerse un grupo investigador que puede tener algún valor en el futuro.<sup>10</sup> Ésta no es una lista completa de las realizaciones de la Asamblea General en su contribución al arreglo pacífico de las disputas. Sin embargo, no ha tenido mucho éxito ni siquiera en el campo donde podría esperarse que lograra mejores resultados, o sea el de la promoción general de los arreglos pacíficos.

### CONCLUSIÓN

En ocasión del vigésimo quinto aniversario de las Naciones Unidas, sería deseable que la Organización y sus miembros desarrollaran un esfuerzo grande y decidido para fomentar el ajuste o arreglo de las disputas internacionales "de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional". Esto no significa que toda disputa deba ser sometida al "arreglo judicial", ni que siempre exista una solución inmediata, clara y definitiva. Lo que se quiere decir es que el objetivo general del arreglo debe buscarse de buena fe y de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional.

Este objetivo es ciertamente consistente con los propósitos y principios de la Carta y con el espíritu de sus disposiciones. El mismo debe ser perseguido con mayor vigor y determinación que durante el período de 1945 a 1970. La primera etapa debe ser indudablemente la del estudio a profundidad. Ni siquiera la Carta misma debe verse como inmune a toda crítica. Tanto sus disposiciones como su funcionamiento deben ser examinados cuidadosamente con la mirada puesta en los posibles refinamientos. Debe considerarse cuidadosamente la posibilidad de hacer un uso mayor y mejor de los medios que se pueden encontrar dentro de la estructura de la Carta. Para sólo citar un ejemplo, se podrían utilizar más ampliamente los comités y otros órganos subsidiarios. Como lo sugirió Brasil a principios de este año, el Consejo de Seguridad podría crear Comités *ad hoc* para el arreglo pacífico de las disputas y destacar la función diplomática del Consejo frente a su función política.

Esto no quiere decir que deberían buscarse nuevos instrumentos por sí mismos. Tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas existe una abundante maquinaria para el arreglo de las disputas. Pero todavía se puede mejorar, y entre los gobiernos hay una increíble falta de conocimientos acerca de la naturaleza y el potencial de tal maquinaria. Lo que tal vez se necesita más que cualquiera otra cosa es el desarrollo de un conocimiento adecuado por parte de los gobiernos de la naturaleza y el valor de los medios de que se dispone para el arreglo de las disputas, y el deseo de buscar arreglos de buena fe.

Es satisfactorio que UNITAR haya iniciado un estudio en esa dirección. Es de esperarse que el mismo reciba la atención que merece de la Asamblea General y que contribuya a un mejor entendimiento de los procesos de arreglo pacífico y a su mejoramiento.

<sup>9</sup> Resolución 1262 (XIII), de 14 de noviembre de 1958.

<sup>10</sup> Resolución 2329 (XIII), adoptada unánimemente el 18 de diciembre de 1967.