

LA CONTRIBUCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS AL DESARROLLO DEL DERECHO INTERNACIONAL, 1945-1970

MANFRED LACHS *

LOS ANIVERSARIOS pueden ser acontecimientos sin sentido; hay la tentación a recurrir a frases hechas, a incurrir en generalidades. Pero el vigesimoquinto aniversario de las Naciones Unidas debe ser la ocasión de serias reflexiones.

Es el año de 1945. Cuando los cañones callaron había que terminar con la herencia de la guerra y crear además una estructura permanente para la futura cooperación pacífica entre las naciones. En todo el mundo se deseaba esa estructura, que objetivamente era necesaria. Los métodos tradicionales de la diplomacia ya no podían emplearse en los enredados problemas de un mundo que cada día se complicaba más. Se requería una estructura permanente de carácter multilateral: una organización que se ocupara de los problemas políticos, económicos y sociales del nuevo ambiente de 1945.

Para tener una idea de la forma de esta Organización se podría haber recurrido a los ejemplos del pasado. El Congreso de Viena y el Pacto de la Liga de las Naciones eran los ejemplos sobresalientes, pero más que copiarlos resultaba esencial obtener lecciones de sus fracasos.

La solución que se adoptó fue una organización internacional diseñada para ocuparse de los problemas internacionales de carácter político, económico, social y legal. Una de sus premisas básicas era la separación entre la tarea de hacer la paz y la de mantenerla. Sólo esta última se encargó a la Organización. Para este fin se establecieron en la Carta una serie de reglas y se creó la maquinaria para su observancia en los múltiples campos de que deberían ocuparse las Naciones Unidas.

* Profesor de Derecho Internacional en la Universidad de Varsovia y conferenciante de la Academia de Derecho Internacional de la Haya en veinte universidades de Europa, América y Asia, es actualmente juez de la Corte Internacional de Justicia. Asimismo es miembro de la Academia Polaca de Ciencias Sociales, de la Corte Permanente de Arbitraje, del Instituto de Derecho Internacional, de la Academia de Ciencias Morales de Bolonia, de la Academia de Derecho Internacional de la Haya, de la Junta de Gobierno del Instituto de Formación e Investigación de las Naciones Unidas (UNITAR) y del Consejo Consultivo del Instituto de Derecho Aéreo y Espacial de la Universidad McGill de Montreal. Es también miembro honorario de la Academia Internacional de Astronáutica y de la Sociedad India de Derecho Internacional, y ha recibido distinciones y honores de su gobierno y varias organizaciones internacionales. Es autor de varios libros y más de cien artículos en once lenguas diferentes. (Traducción de Eduardo L. Suárez.)

La Carta creó el derecho que había de guiar a los Estados miembros en sus relaciones recíprocas, en las múltiples áreas de las relaciones internacionales. Estableció un marco para la solución de los problemas que pudieran surgir entre Estados individuales y para la cooperación de largo plazo entre ellos.

Evidentemente, la Carta no es un documento perfecto. Algunas de sus disposiciones pudieron haber sido mejor redactadas, algunas de las ideas pudieron haber sido expresadas en una forma diferente, más efectiva. Es tan imperfecta como los hombres de la generación que le dio forma, o los de cualquiera otra generación. Es el producto de muchas transacciones, y refleja un intento de conciliación de muchas opiniones conflictivas.

A pesar de todo, la Carta registra un gran acontecimiento: No obstante las grandes diferencias políticas y económicas, se había logrado un acuerdo para resolver los graves problemas que el mundo enfrentaba en ese momento.

Esto no significaba que tales dificultades hubiesen desaparecido como por arte de magia. Lo que significaba era que por encima de las diferencias se encontraban intereses comunes reconocidos por todos: evitar los peligros de nuevos conflictos armados; establecer condiciones en las que no estuviesen en peligro los derechos vitales de las naciones; despejar el camino de la cooperación pacífica entre los Estados, sobre una base sensata y duradera.

Al obtener lecciones de la historia y seguir sus aspectos positivos, al iluminar las realizaciones progresistas del pasado, y al tomar en cuenta las realidades de la situación mundial, la Carta se convirtió —como alguna vez tuve oportunidad de expresarlo— en la Carta Magna de las relaciones internacionales de 1945.

Las Naciones Unidas a las que dio vida se han convertido en la principal institución del escenario internacional de nuestros tiempos, que como tal no puede llevar una vida independiente, separada de las realidades del mundo del que ha sido una creación y al que debe servir. Por lo contrario, debe seguir los acontecimientos, y de este modo moderarlos en el espíritu de sus propósitos y principios.

Han pasado veinticinco años. Desde luego, comparar el documento de 1945 con los sucesos posteriores es una tarea sumamente interesante. Sin embargo, mi propósito es ahora mucho más modesto. En estas breves reflexiones me quiero limitar a un solo problema: el papel de las Naciones Unidas en el desarrollo y la codificación del derecho internacional; su contribución al crecimiento del *corpus juris gentium*.

I

La primera contribución de esa clase fue el documento mismo que creó a las Naciones Unidas. La Carta consagra un conjunto de derechos y obligaciones básicos, de los que basta mencionar los siguientes: el principio de la igualdad soberana de los Estados; el derecho a la autodeter-

minación, a la no interferencia en los asuntos internos; la norma *pacta sunt servanda*; la obligación de arreglar todas las disputas internacionales por medios pacíficos. Estos y otros principios y normas ya formaban parte del derecho internacional en esa época.

Lo mismo se puede afirmar de la prohibición del empleo de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado. Pero la obligación adicional de abstenerse “de la amenaza... de la fuerza” es una novedad, al igual que el derecho de legítima defensa individual y colectiva, en contraste con la prohibición de hacerse justicia por la propia mano.

Al incorporar estas y otras disposiciones, la Carta confirma, da más precisión y codifica, principios importantes del derecho internacional contemporáneo. Particularmente importante es la disposición por la cual la Organización asume la función de asegurar “que los Estados que no son miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales” [artículo 2 (6)].

II

En una época en que los tratados se han convertido en el principal instrumento de creación y reforzamiento del derecho internacional, las Naciones Unidas han constituido el foro más adecuado para su desarrollo. Durante los primeros diez años de su existencia, ha registrado y archivado 576 tratados multilaterales, más del doble del número registrado entre 1864 y 1919. La Organización es depositaria de estos tratados, pero además sus órganos han iniciado, elaborado y aprobado muchos de ellos, directamente o en conferencias celebradas bajo sus auspicios. Es así como las Naciones Unidas han hecho una contribución decisiva al crecimiento de la red de tratados de alcance mundial:

1. De acuerdo con las facultades que le otorga el párrafo primero del artículo 13, y actuando por conducto de un órgano especial creado para el efecto —la Comisión de Derecho Internacional— las Naciones Unidas han iniciado un ambicioso programa de desarrollo progresivo del derecho internacional y de su codificación.

De una larga lista, la Asamblea General seleccionó una serie de tópicos a los que recomendó se les diera prioridad. Por un procedimiento que ahora está bien establecido, al superar la prueba de la experiencia, relatores especiales preparan proyectos que se discuten y modifican en la Comisión de Derecho Internacional y se presentan para su discusión ante la Asamblea General (en el Sexto Comité), y ante los gobiernos para recibir sus observaciones por escrito. A la luz de los comentarios formulados durante el debate, y de las respuestas que se reciban, se prepara un informe final para su aprobación por la Comisión. Los proyectos así elaborados se presentan a la Asamblea General —generalmente con recomendaciones— para la conclusión de una convención, usualmente en una Conferencia reunida para tal fin. Esta multitud de

etapas permite una consideración cuidadosa de opiniones y tendencias diferentes, para asegurar que el mayor número posible de Estados aceptará el instrumento.

Con base en este procedimiento se celebraron las Conferencias de Ginebra sobre el derecho marítimo, que culminaron en la conclusión de las siguientes convenciones: Convención de Alta Mar (que entró en vigor el 30 de septiembre de 1962); Convención sobre la Plataforma Continental (vigente desde el 10 de junio de 1964); Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua (en vigor desde el 10 de septiembre de 1964); Convención sobre la Pesca y la Conservación de los Recursos Vivientes de la Alta Mar (que entró en vigor el 20 de marzo de 1966). A éstas siguieron las dos Convenciones de Viena, una sobre las Relaciones Diplomáticas (en vigor desde el 24 de abril de 1964), y otra sobre las Relaciones Consulares (que entró en vigor el 19 de marzo de 1967). Posteriormente surgió un instrumento de particular importancia: la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, firmada el 23 de mayo de 1969.

En algunos casos, el Comité Legal de la Asamblea General desempeña funciones de conferencia diplomática. Así ocurrió con la Convención sobre Misiones Especiales (elaborada por la Comisión de Derecho Internacional), que la Asamblea General aprobó en su vigésima cuarta sesión en 1964.

Éste no es el único procedimiento que siguen las Naciones Unidas en la elaboración de tratados. Otros son los siguientes:

2. Algunos instrumentos se elaboran en el marco de la Asamblea General; los discute y adopta uno de sus Comités (en una o más sesiones), y se presentan para su firma tras de que los aprueba la reunión plenaria de la Asamblea General. Notable entre éstos es la Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio, de 1948.

3. El Consejo Económico y Social elaboró algunos otros instrumentos. Por ejemplo, la Convención sobre el Derecho Internacional de Corrección (1953), que modificó el Tercer Comité de la Asamblea General, quien la aprobó en Reunión Plenaria en su séptima sesión.

4. Las Comisiones funcionales del Consejo Económico y Social prepararon los proyectos de otros instrumentos. La Comisión de Derechos Humanos (integrada ahora por representantes de 32 Estados) elaboró el proyecto del Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, que discutió y modificó el Tercer Comité de la Asamblea General, quien los adoptó en 1966. Se siguió un procedimiento similar en el caso de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1966).

La Comisión sobre el Status de la Mujer elaboró el proyecto de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, que modificó el Tercer Comité y aprobó la Asamblea General en Sesión Plenaria (1953); lo mismo aconteció con la Convención sobre la Nacionalidad de las Mujeres Casadas (1957), y con la Convención sobre el Consenti-

miento para el Matrimonio, la Edad Mínima para el Matrimonio y el Registro del Matrimonio (1962). La Comisión Social del Consejo Económico y Social elaboró el proyecto de la Convención para la Supresión del Tráfico de Personas y la Explotación de la Prostitución de otros, que adoptó la Asamblea General en 1950.

En la elaboración de la Convención Única sobre Drogas y Narcóticos se siguió un procedimiento diferente. La Comisión de Drogas y Narcóticos y el Comité Social del Consejo Económico y Social prepararon el proyecto, que fue aprobado por la conferencia especial que el Consejo Económico y Social convocó para este fin: la Conferencia de las Naciones Unidas para la Adopción de una Convención Única sobre Drogas y Narcóticos, que se reunió en Nueva York en 1961.

5. Algunos instrumentos fueron preparados por órganos especiales u organismos creados para ocuparse de áreas específicas de las actividades de las Naciones Unidas, entre los que sobresale el organismo especial creado para celebrar acuerdos sobre medidas de desarme, que al principio se llamó el Comité de Desarme, integrado por diez miembros; luego se transformó en el Comité de desarme de dieciocho naciones, y por último se convirtió en la Conferencia del Comité de Desarme, integrada por representantes de 26 Estados. En el marco de esta Conferencia se celebraron las discusiones preliminares sobre la prohibición de las pruebas de armas nucleares, mientras que las negociaciones finales sobre el Tratado de Prohibición de las Pruebas de Armas Nucleares en la Atmósfera, en el Espacio Exterior y Bajo el Agua las celebraron las Tres Potencias (Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética), quienes lo firmaron en Moscú el 5 de agosto de 1963. El Comité de Desarme preparó el proyecto del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, que la Asamblea General discutió en sesiones consecutivas y aprobó finalmente el 12 de junio de 1968.

Se ha seguido un procedimiento similar en el campo del derecho del espacio exterior: El Subcomité Legal del Comité de las Naciones Unidas para los Usos Pacíficos del Espacio Exterior elaboró el Tratado sobre los principios que gobiernan las actividades de los Estados en la exploración y el uso del espacio exterior, incluyendo la Luna y otros cuerpos celestes, que el Comité de referencia aprobó y envió a la Asamblea General, donde fue adoptado el 18 de diciembre de 1966 y quedó abierto para su firma el 27 de enero de 1967. A este Tratado siguió el Acuerdo sobre el rescate y la devolución de los astronautas, y la devolución de los objetos lanzados al espacio exterior, que adoptó la Asamblea General el 19 de diciembre de 1967. Tanto la Conferencia del Comité de Desarme como el Comité de las Naciones Unidas para los usos pacíficos del espacio exterior, se encuentran actualmente elaborando otros instrumentos en las áreas que les corresponden.

Las nuevas iniciativas adoptadas por el derecho comercial internacional y el derecho del fondo del mar de las Naciones Unidas han seguido un patrón semejante. Las complicaciones que surgen en las relaciones económicas entre Estados de diferentes sistemas económicos, y entre Es-

tados más desarrollados y menos desarrollados, han puesto de relieve la necesidad de desarrollar y codificar este *jus commercii*. La Asamblea General creó el 17 de diciembre de 1966 una Comisión de Derecho Comercial Internacional, integrada por 29 miembros, para que se ocupe de estos problemas: "la armonización y unificación progresivas del derecho del comercio internacional". En su programa, aprobado por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1968, se otorga prioridad a la elaboración de las normas que deben regir la venta internacional de bienes, los pagos internacionales, el arbitraje comercial internacional, y los embarques internacionales.

Para que se ocupe de los problemas que surgen de las nuevas posibilidades de exploración y uso del fondo del mar y las profundidades del océano, se creó el 18 de diciembre de 1967 un Comité *Ad Hoc* para el Estudio de los Usos Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional, que más tarde (el 21 de diciembre de 1968) se transformó en un Comité Permanente de 42 miembros. Su tarea específica es la elaboración de principios y normas legales que promuevan la cooperación internacional, o sea la determinación del régimen legal de la misma,

...para asegurar que la explotación de sus recursos se utilice en beneficio de la humanidad, y que los requerimientos económicos y de otro orden de tal régimen sirvan los intereses de la humanidad en conjunto...

6. En algunos casos se encargó a comités especiales la tarea de ocuparse de instrumentos o temas especiales. Un Comité de Expertos designado por el Secretario General de las Naciones Unidas, de acuerdo con una resolución del Consejo Económico y Social, elaboró el proyecto de la Convención para la Recuperación y el Mantenimiento en el Exterior, que adoptó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre las Obligaciones de Mantenimiento que el Secretario General convocó de acuerdo con una resolución posterior del Consejo Económico y Social y se reunió en Nueva York en 1956. Un Comité para el cumplimiento de Laudos Arbitrales Internacionales, creado por el Consejo Económico y Social, preparó el proyecto de Convención sobre el Reconocimiento y Cumplimiento de los Laudos Arbitrales Extranjeros, que adoptó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Arbitraje Internacional, reunida en 1958.

7. Las actividades de las Naciones Unidas no se han limitado a la iniciación y elaboración de nuevos tratados. También han hecho una contribución importante a la modernización de tratados anteriores, adaptándolos a las necesidades de la vida contemporánea. En esto también se han seguido diferentes procedimientos:

El Protocolo cuyo proyecto redactó la Comisión Social del Consejo Económico y Social, que discutió y modificó el Tercer Comité de la Asamblea General, quien lo adoptó en sesión plenaria en 1947, modificó la Convención para la Supresión del Tráfico de Mujeres Adultas, de

1933. La Convención para Limitar la Fabricación y Regular la Distribución de Drogas y Narcóticos, de 1931, fue modificada por el Protocolo cuyo proyecto elaboró la Comisión sobre Drogas y Narcóticos del Consejo Económico y Social, el cual fue enmendado en su primera sesión por el Tercer Comité de la Asamblea General, la que lo adoptó en 1946. Se siguió un procedimiento similar en el caso de las Convenciones Internacionales para la Supresión del Tráfico de Esclavos Blancos, de 1904 y 1910, que fueron enmendadas por los Protocolos de 1949; y en el caso del Acuerdo para la Supresión de la Circulación de Publicaciones Obscenas, de 1910, que enmendó el Protocolo de 1949. En estas tres últimas Convenciones, fue el Sexto Comité (Legal), y no el Tercero, quien discutió y modificó los Protocolos antes de su adopción por la Asamblea General. Lo mismo sucedió en el caso de la Convención sobre Estadísticas Económicas de 1928, que enmendó el Protocolo de 1949, con base en un proyecto elaborado por la Comisión de Estadística del Consejo Económico y Social.

Al Protocolo de 1953, que enmendó la Convención sobre la Esclavitud de 1926, siguió la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, el Comercio de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Similares a la Esclavitud, de 1956, cuyo proyecto fue elaborado por un Comité *Ad Hoc* y aprobado por una Conferencia de las Naciones Unidas que el Consejo Económico y Social convocó especialmente para tal fin.

Éstos son algunos ejemplos de la actividad desarrollada por las Naciones Unidas en el campo de la elaboración de tratados. Se ha desarrollado y codificado el derecho en una amplia gama de tópicos importantes. En cuanto a los procedimientos empleados, a primera vista surge la duda de que su variedad refleje un enfoque casuista. Pero la experiencia de estos veinticinco años indica que se ha venido desarrollando una serie de patrones, algunos de ellos con rasgos novedosos. Ahora sería oportuno evaluar tales patrones. Sin embargo, a pesar de lo interesante de la tarea, no la puedo atacar ahora porque la misma requiere un análisis más detallado. Baste decir que si bien es cierto que no todos los métodos utilizados han tenido éxito, tampoco se justificaría el empleo de un solo método. Es preferible que se pueda siempre escoger entre varios procedimientos que hayan pasado la prueba de la experiencia y sean suficientemente flexibles para adaptarse a las necesidades de los temas y las situaciones particulares.

III

En esta tarea de elaboración de tratados debe mencionarse en forma especial el papel que han jugado las resoluciones de la Asamblea General. En muchos casos, estas resoluciones se han convertido en el punto de partida, en una etapa conducente a la conclusión de los tratados. Así sucedió en el caso de la Convención para la Prevención y el Castigo del Crimen de Genocidio, de 1948, a la que precedió una resolución

sobre este tema adoptada dos años antes, en la primera sesión de la Asamblea General, el 11 de diciembre de 1946. A la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que la Asamblea General adoptó como una resolución el 10 de diciembre de 1948, siguieron los dos Pactos sobre los Derechos Humanos, de 1966; la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada en 1964, precedió a la Convención Internacional sobre el mismo tema, que quedó abierta para su firma dos años después, el 7 de marzo de 1966; y al Tratado Espacial de 27 de enero de 1967 lo precedió la Declaración de los Principios Legales que Gobiernan las Actividades de los Estados en la Exploración y el Uso del Espacio Exterior, que la Asamblea General adoptó el 24 de diciembre de 1963.

Pero el papel de las resoluciones de la Asamblea General no se limita a servir de punto de partida de un proceso legal. En ocasiones no sigue a tales resoluciones la conclusión de un tratado, y aun cuando sí se dé tal resultado surge la duda de su *status* legal en el ínterin. Por otra parte, la abundante experiencia de las Naciones Unidas nos proporciona una multitud de ejemplos de la variedad de temas de que se han ocupado tales resoluciones y de los efectos que han producido. Es por ello que muchos autores¹ han dirigido su atención hacia tales temas, y han expresado diferentes y a veces encontradas opiniones. Por supuesto, es evidente que tales resoluciones son meras recomendaciones, con pocas excepciones. A pesar de esto, algunas de ellas —en particular las que llevan el nombre de “declaraciones”— han creado en realidad un derecho imperfecto, y aun perfecto en ocasiones. Si tales declaraciones se adoptaran unánimemente, y los miembros de las Naciones Unidas aceptaran gobernarse por sus disposiciones, no hay duda de que las mismas crearían derechos y obligaciones.

A veces el tránsito de una mera recomendación a una norma obligatoria se logra mediante el cumplimiento o aun el consentimiento tácito. Esto no implica que se borren las fronteras que separan los distintos niveles del derecho, las cuales deben permanecer claras si se quiere fortalecer el imperio de la ley.

Sin embargo, todo el proceso debe contemplarse en el contexto de la simplificación de las formalidades que acompañan al nacimiento de las obligaciones legales, las que a su vez son una consecuencia del crecido número de tales obligaciones en el diario contacto entre los Estados. Además, debido a razones políticas y de otro orden, es frecuente que los Estados estén más dispuestos a aceptar una limitación de su libertad de acción que se establece en forma menos ostentosa. De aquí la utilidad de los instrumentos que faciliten tal proceso.

Hay otro campo en el que estas resoluciones desempeñan un papel importante. Aun cuando no generan una norma legal, la pueden confirmar, constituyendo así una prueba de su existencia. Esto se aplica en particular a los principios y las normas reconocidos como parte

¹ Véase en particular a Jorge Castañeda, *The Legal Effects of United Nations Resolutions*, Nueva York, 1969.

integrante del derecho internacional general. Se encuentra un ejemplo de esto en la resolución adoptada en la primera sesión de la Asamblea General, que afirmó “que el genocidio es un crimen del derecho internacional que el mundo civilizado condena...” A esta resolución siguió (como antes vimos) una Convención sobre el tema. Se sostuvo “que las naciones civilizadas reconocen que los principios en que se basa la Convención son obligatorios para los Estados, aun cuando no exista ninguna obligación convencional”.² Así pues, es indudable que aun en ausencia de tal convención la resolución citada se podría invocar como prueba de “principios” “obligatorios para los Estados”, que forman parte del derecho general.

Se pueden encontrar muchos otros ejemplos en el gran número de resoluciones adoptadas en el curso de los últimos veinticinco años. En el plano mucho más amplio de la formación del derecho y la práctica de los Estados, sólo repetiré lo que afirmé recientemente en un contexto diferente:

Al enfocar este problema debemos tener en cuenta la gran variedad de la actividad estatal —que hoy se manifiesta en muchas formas de actuación unilateral, en instrumentos internacionales, o en las decisiones de las organizaciones internacionales— la multiplicidad e interdependencia de estos procesos.³

Es así como las decisiones de las Naciones Unidas han hecho una contribución importante al proceso de elaboración del derecho y al conjunto de pruebas en el campo del derecho internacional.

IV

Hay otra función importante que las Naciones Unidas han venido desempeñando desde su fundación: la de interpretación. A ningún órgano de la Organización se le confirió la facultad exclusiva para interpretar las disposiciones de la Carta. Pero sus redactores decidieron “que cada uno de los órganos interpretará las partes de la Carta que resulten aplicables a sus funciones particulares”, dado que “este proceso es inherente al funcionamiento de cualquier organismo que actúe de acuerdo con un instrumento que defina sus funciones y facultades”.⁴ Durante los años transcurridos hasta ahora, todos los órganos de las Naciones Unidas, y en particular los principales entre ellos, han venido interpretando el derecho al tiempo que lo aplican, entendiéndose por “el derecho” el “derecho *de las Naciones Unidas*”, pero también el derecho internacional general “*en las Naciones Unidas*”.⁵

² *Opinión Consultiva, Reservas a la Convención sobre la Prevención y el Castigo del Crimen de Genocidio, Informes de la Corte Internacional de Justicia, 1951*, p. 23.

³ *Casos de la Plataforma Continental del Mar del Norte, Informes de la Corte Internacional de Justicia, 1969*, p. 231.

⁴ *UNCIO*, Doc. 933, IV (2) (42) (2), p. 7. Documentos de *UNCIO*, pp. 709 ss.

⁵ Consúltese a Lachs, “The Law in and of the United Nations”, en *The Indian Journal of International Law*, vol. I, núm. 4, abril de 1961.

Un ejemplo puede servirnos también para ilustrar este proceso. Se suponía que los capítulos XI, XII y XIII, relativos a los Territorios no Autónomos, al Régimen de Administración Fiduciaria y al Consejo de Administración Fiduciaria, servirían para aplicar, en el caso de los pueblos colonizados, el principio de la autodeterminación establecido como uno de los propósitos de las Naciones Unidas. Debido a los grandes avances logrados por los movimientos de liberación de los pueblos colonizados y dependientes, pronto se vio que las disposiciones pertinentes de la Carta eran inadecuadas. Sus redactores no previeron la rapidez con que ocurriría el proceso de descolonización. Se hizo necesario un nuevo enfoque que se reflejó en la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Colonizados, adoptada por la Asamblea General el 15 de diciembre de 1960. Esta resolución contenía una nueva interpretación del principio de la "autodeterminación", de su amplitud e implicaciones en la nueva situación que surgió quince años después de la adopción de la Carta. Para llevar a la práctica esta nueva interpretación se echó a andar una maquinaria especial —el Comité de los 24 sobre Descolonización— y se fijaron fechas precisas para la concesión de la independencia a los territorios en cuestión. Muchas otras resoluciones adoptadas en subsecuentes sesiones de la Asamblea General reafirmaron la Declaración de 1960 y proporcionaron nuevos elementos para su interpretación.

Éste es un ejemplo notable de algunas disposiciones de la Carta que por obsoletas se declararon inaplicables, lo cual no se llevó a cabo modificando el instrumento, sino por medio de una nueva interpretación de una de las instituciones básicas del derecho internacional. Se ve así cómo, por un proceso de interpretación, se logra que el Derecho siga la tendencia de los acontecimientos y a su vez ayude a moldearlos.

En una perspectiva más amplia, los órganos de las Naciones Unidas han seguido un proceso continuo de interpretación que ha cubierto un campo muy grande, desde los principios y normas del derecho internacional hasta las reglas del procedimiento, pasando por las disposiciones sustantivas de la Carta. En el *Repertorio de la práctica del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General* se encuentra una gran cantidad de material a este respecto. La lectura cuidadosa de estos volúmenes revelará que en muchos problemas se expresaron opiniones contradictorias y por esa razón no se pudo lograr una interpretación uniforme. También se podrán descubrir cambios en el enfoque de algunos problemas. De todas formas, la interpretación que se dio a nociones tales como las amenazas a la paz, la jurisdicción interna, el arreglo pacífico de las disputas, los acuerdos regionales, y muchas otras, según se refleja en declaraciones o proyectos de resolución, indica una cierta tendencia. En algunas ocasiones se logró un consenso; en otras se redujeron gradualmente grandes divergencias de opinión. Los resultados constituyen una materia prima preciosa para el posterior desarrollo y enriquecimiento del derecho.

Por otra parte, la interpretación no se ha limitado a las áreas antes citadas, sino que se ha extendido a las actividades cotidianas de la Orga-

nización, a cada una de las decisiones tomadas y de las recomendaciones formuladas. A veces surgieron diferencias en cuanto al significado y amplitud de estas declaraciones y recomendaciones, apenas adoptadas. Para llevarlas a la práctica se requería un consenso sobre su interpretación. Que la interpretación es indispensable para la aplicación de la ley es algo que no requiere prueba. El rasgo novedoso aquí es el carácter continuo del proceso. En una época en que se está acelerando casi todo lo relativo a las relaciones internacionales, resulta esencial adaptar el derecho a las necesidades cambiantes de la vida y ayudarlo en ese proceso, para que no lo superen los acontecimientos que debe regular. En ninguna parte podemos encontrar un ejemplo mejor de esta importante función de interpretación que en las Naciones Unidas.

V

Otras normas y reglamentaciones desarrolladas durante el último cuarto de siglo se refieren al *status* internacional de las Naciones Unidas, a la estructura propia de la Organización, a su mecanismo y su funcionamiento. Tenemos aquí las relaciones existentes entre las Naciones Unidas y sus Estados miembros, tal como las determina la Carta y las desarrollan los acuerdos especiales; las relaciones entre las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales; éste es un nuevo capítulo del derecho de las relaciones internacionales al que la Organización ha hecho una notable contribución. Están también sus órganos principales y subsidiarios, un gran número de comités y subcomités establecidos *ad hoc*; cada uno de ellos tiene sus términos de referencia y funciona de acuerdo con sus normas específicas. Por último, tenemos la Secretaría funcionando en su sede y en el campo, realizando las operaciones a escala mundial de la Organización (recientemente se le reprochó el haber adquirido las características de una "estructura barroca"). Este complejo sistema funciona de acuerdo con normas establecidas para cada una de las partes de la estructura y para el conjunto de la misma. El crecimiento de lo que ahora se llama el "servicio civil internacional", que incluye a todas las organizaciones de la familia de las Naciones Unidas y otras más, ha dado origen a un nuevo código de normas que sólo a ellas se aplica. Éstas cubren una área extensa: contrataciones de personal, condiciones de empleo, planes de pensión y arreglo de disputas.

En vista de las serias responsabilidades que recaen en los miembros de la Secretaría, y del gran poder que frecuentemente detentan, se requiere que la ley defina su *status* y asegure que desempeñen sus funciones de acuerdo con los intereses del conjunto de la Organización. En los primeros tiempos de la Liga de las Naciones se expresaron serias dudas acerca de la posibilidad de crear un eficiente servicio civil internacional. Recuerdo aquella seria advertencia: "pobres de aquellos cuyo destino se encomienda a hombres de nacionalidades diferentes, e indiferentes por naturaleza". Hemos avanzado mucho desde entonces. Pero todavía queda mucho por hacer.

VI

Esta reseña general de las actividades de las Naciones Unidas desde su nacimiento no estaría completa sin mencionar el papel desempeñado por su "principal órgano judicial". Al igual que antes, sólo un análisis detallado podría hacer justicia al tema. Por ello me limitaré a un comentario muy general. No cabe duda de que algunas de sus 21 decisiones y 13 opiniones consultivas constituyeron contribuciones importantes al desarrollo del derecho de las relaciones internacionales. Sin embargo, es un hecho histórico que la Corte Internacional de Justicia no ha desempeñado el papel que le estaba destinado. Son muchos los factores que han contribuido a esto, tanto dentro de las Naciones Unidas como fuera de ellas. Pero es esencial poner de relieve el papel especial de la justicia internacional y su importancia para el mundo de hoy y el de mañana.

VII

Por último, aparte de su impacto directo, las Naciones Unidas han hecho lo que podríamos llamar una contribución "invisible" a la observancia del derecho internacional y a su desarrollo. En muchos problemas relativos a la cooperación internacional en general, que se presentaron para su atención, aun cuando no se acordaron decisiones, los debates redujeron las diferencias y estimularon un mejor entendimiento de los distintos puntos de vista. En muchos casos prepararon el camino para un posible acuerdo en el futuro.

No han sido de escasa importancia los cambios de opiniones que casi continuamente se realizan en los múltiples órganos de las Naciones Unidas, y que han engendrado nuevos conceptos y revelado posibilidades de solución de difíciles problemas legales, hasta ahora desconocidas.

En discusiones sostenidas fuera de los salones de los comités, en lo que se ha venido a llamar "los corredores del poder", se han planteado problemas importantes que se han resuelto con no escasa frecuencia, y se han iniciado nuevos tratados. Algunos representantes de Estados que, por varias razones, nunca se habrían puesto en contacto, han establecido relaciones que en ocasiones se tradujeron en acuerdos bilaterales.

Es así como toda la actividad de las Naciones Unidas en muchos campos—debates, reuniones y contactos personales— han iniciado una reacción en cadena cuyo resultado final puede no ser conspicuo o inmediatamente visible. Sin embargo, cuando por último se traslucen algunos resultados, su origen se puede atribuir a un suceso particular: una discusión o un intercambio de opiniones que se había desarrollado en algún lugar de las Naciones Unidas mucho tiempo atrás.

Pero la relación de progresos y realizaciones no es suficiente, aunque sea parte del balance. No podemos dejar de preguntarnos: ¿Han colmado

las Naciones Unidas las esperanzas que ciframos en ellas; han aprovechado todas sus posibilidades en el desarrollo del derecho internacional? Desafortunadamente, la respuesta debe ser negativa. La Organización ha distado mucho de desempeñar el papel importante que se le asignó; ha manifestado muchas deficiencias y no ha podido asumir el lugar que le corresponde en el campo de la creación del derecho y en el aseguramiento del imperio de la ley.

Los años posteriores a 1945 fueron de decepción, de crisis y conflicto. Algunos de los problemas heredados de la guerra siguieron sin solución. Muchas de las diferencias existentes entre Estados de sistemas distintos, entre países desarrollados y en desarrollo, se han agudizado. La carrera armamentista que no resolvió ninguna de las dificultades existentes, creó otras nuevas. El mundo ha enfrentado problemas formidables.

Durante estos años difíciles, las Naciones Unidas han reflejado las opiniones y tendencias divergentes, que en ocasiones parecieron irreconciliables. Por ello se podría afirmar que la Organización no podía dejar de representar al mundo en el que estaba funcionando y del que formaba parte, compartiendo su *grandeur et misère*.

La Organización se componía, al nacer, de 51 Estados: 22 de América, 14 de Europa, 11 de Asia y el Lejano Oriente, 4 de África. Hasta 1955 sólo se admitieron otros 9 Estados, 4 de ellos de reciente independencia; varios otros seguían tocando en vano a las puertas de la Organización. En el año citado, 16 Estados vinieron a aumentar su membresía: 10 de Europa, 5 de Asia y 1 de África. Esta importante decisión lanzó a las Naciones Unidas a una era de rápida expansión. Cinco años después, el número de Estados africanos y asiáticos aumentó a 46. Hoy las Naciones Unidas incluyen a 126 Estados de todos los continentes. Esto ha cambiado radicalmente su estructura, como una consecuencia de los grandes cambios políticos y económicos de nuestra época. Pero todavía hay Estados que no están representados.

Durante estos años ha sido frecuente que las Naciones Unidas se queden indefensas, incapaces de influir en los acontecimientos; en muchos problemas se las ignoró; en muchos otros no pudieron llegar a ninguna decisión.

Sin embargo, no hay duda de que si se hubiese reconocido mejor la necesidad de una acción común contra los riesgos y peligros que enfrentan todos los Estados; si se hubiese desarrollado un esfuerzo más decidido; si se hubiese hecho mayor hincapié en las funciones constructivas de las Naciones Unidas y en las potencialidades que les son inherentes, la Organización podría haber ejercido una influencia mucho mayor sobre los acontecimientos. Así se habría podido hacer mucho más para fortalecer el derecho en los múltiples campos de las relaciones entre los Estados que debe regular.

Pero éstas son cosas del pasado. No debemos prestarles demasiada atención. Lo que debemos hacer es extraer conclusiones de ellas, lo que —como enseña la experiencia— resulta con frecuencia sumamente difícil. No debemos impacientarnos, ni exagerar la distancia que media entre

las expectativas y las realizaciones. Será mejor juzgar las realizaciones de acuerdo con las posibilidades existentes. No esperemos demasiado en un mundo que no se rige por un solo patrón. Extender el dominio de la ley; hacerlo sensible a las cambiantes necesidades de la vida, y más efectivo en este mundo complicado, no es una tarea fácil. Mañana, al igual que ayer, el poder y la impotencia, la sabiduría y la insensatez, seguirán representados en los consejos de las Naciones Unidas. Se librarán muchos otros duelos; se verán muchos otros enfrentamientos. Sin embargo, sin necesidad de meternos en profecías sin sentido, podemos afirmar que se buscarán muchos otros acuerdos y que muy probablemente se lograrán, ya que los Estados se interesarán cada vez más en que la labor de las Naciones Unidas sea más eficaz. Ya son muchos los que hoy advierten que al fortalecer a la Organización están protegiendo sus propios intereses.

En cuanto a la Carta, debemos —como dice U Thant— “conservar la paciencia un poco más, y redoblar nuestros esfuerzos para interpretarla y utilizarla de manera que aumente su eficacia”.

Debemos redoblar también nuestros esfuerzos en el campo del desarrollo y la codificación progresivos del derecho internacional. La Corte Internacional de Justicia debe seguir más de cerca el patrón de las Naciones Unidas, y debe recurrirse con más frecuencia a ella y al resto de la maquinaria judicial.

Cuán equivocados están quienes creen ver en las Naciones Unidas sólo una comedia. Si en efecto es una comedia —como lo sostuvo hace poco un autor— todos estaremos envueltos en ella, como autores, actores o espectadores, y el tema es la vida misma. Se equivocan también quienes ven en la Organización un mito y un ritual. ¿Son las Naciones Unidas, para el mundo de hoy, lo que el Oráculo de Delfos era para el mundo helénico? Es evidente que las situaciones no son comparables, aunque el Oráculo prestase algún auxilio en ocasiones, y Delfos fuese un lugar donde las naciones arreglaban sus disputas.

El único camino que nos queda abierto es el de reforzar y mejorar la Organización, y por su conducto enfrentar el futuro con una visión que haga desaparecer los males que el propio hombre ha producido, para que las grandes realizaciones de su genio sirvan al mejoramiento de la humanidad.

El derecho internacional en continuo progreso —dentro y fuera de las Naciones Unidas— y adaptándose a las cambiantes necesidades de la vida, es, y seguirá siendo, un poderoso instrumento para ese fin.