

LATINOAMÉRICA EN LAS NACIONES UNIDAS

JOSÉ MARÍA RUDA *

EL COMIENZO de la formación de las organizaciones internacionales en la última parte del siglo XIX, supone el ingreso de los Estados latinoamericanos a la comunidad internacional.

La difícil historia interna de muchos de estos países no les había permitido, a pesar de haber transcurrido varias décadas desde su independencia, participar activamente en las decisiones multilaterales.

Es así como la creación de estos organismos internacionales, tanto en la esfera regional americana, como en el marco mundial, facilitó a nuestro continente comenzar a jugar un papel importante en la solución de los conflictos internacionales, fuera del ámbito propio local.

Las primeras armas en el orden mundial se hicieron, posiblemente, en las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907, particularmente en esta última en que se llevó a la discusión un tema netamente latinoamericano, como fue y es la doctrina Drago. Esta experiencia demostró la madurez de las naciones de nuestro continente para comenzar a actuar en este tipo de reuniones.

Esta aparición de América Latina junto a los grandes Estados europeos y Estados Unidos, fue ayudada indudablemente por la quiebra del concepto que había estado vigente desde el Congreso de Viena, en base al cual los Estados Europeos más importantes, reunidos en lo que se llamó el "Concierto Europeo", decidían de acuerdo a sus intereses problemas, no sólo de Europa, sino de otros continentes, como ocurrió con el llamado "festín colonial" que tuvo lugar en el Congreso de Berlín de 1880, donde se dividieron las esferas de influencia y las colonias entre los Estados europeos.

Este concepto aristocrático y cerrado del Concierto Europeo fue roto por las nuevas realidades políticas que presentó el poderío creciente de Estados Unidos y del Japón y el comienzo de la vida internacional activa de los Estados latinoamericanos.

Esta noción mesiánica de división del mundo por voluntad de los Estados que se consideraban dueños de la responsabilidad en el mante-

* Subsecretario de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, profesor de derecho internacional en la Universidad de Buenos Aires y miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Ha estado conectado con la Organización desde 1951 y ha actuado como miembro de la Delegación argentina y últimamente como Representante Permanente de su gobierno ante la organización mundial. Ha sido profesor visitante en El Colegio de México y es autor de importantes trabajos relacionados con cuestiones internacionales en general.

nimiento de la paz internacional, cayó frente al nuevo concepto de la democratización de esta sociedad internacional, en la que, por lo menos, los Estados pequeños podían tener voz y dar a conocer su pensamiento acerca de la solución de las controversias internacionales.

Fue así que, basados en este idealismo, la mayoría de los Estados latinoamericanos recibieron con satisfacción la idea de crear un organismo internacional de vocación universal, en el que estuvieran representados los Estados, sin distinción de su poderío material, militar o político, y donde aquellos Estados más pequeños podían aportar sus iniciativas al mantenimiento de la paz.

La prueba más evidente de este idealismo en la aceptación por los Estados latinoamericanos de la Sociedad de las Naciones, fue quizás la propuesta argentina en 1919, durante la primera Asamblea de la Sociedad, en la que se propusieron puntos tan importantes como el reconocimiento del principio de la universalidad en la participación en el organismo, el establecimiento del arbitraje obligatorio, el reconocimiento de la necesidad de escuchar la voz de los pueblos coloniales cuando se debatían sus intereses y un sistema de votación por el que todos los miembros de la sociedad llegarían a ser miembros del Consejo.

Este idealismo con que muchos de los países latinoamericanos se incorporaron a la Sociedad de las Naciones o establecieron su posición frente a ella fue desvirtuado, con el paso lento de los años, a medida que esta Sociedad se fue transformando de una organización con vocación universal, en lo que se llamó un "club europeo". Las tendencias históricas eran todavía tan fuertes que las ideas más avanzadas no pudieron romper fácilmente el monopolio europeo.

Esta decepción se demostró durante la historia de la Sociedad de las Naciones, en los altibajos de la actitud de los países latinoamericanos frente al organismo internacional. La participación de estos Estados en la Sociedad de las Naciones varió con el correr del tiempo. Algunos ingresaron en la última década, como fue el caso de la Argentina que, después del fracaso de su iniciativa de 1919, no se incorporó al organismo internacional hasta 1933. Otros, como Brasil en 1924, se retiraron prematuramente y no volvieron a participar en la labor de la Sociedad.

Todos los países ingresaron en un tiempo u otro y participaron activamente en sus programas, salvo Ecuador y México. Pero, al tiempo de la segunda Guerra Mundial, sólo 16 Estados eran todavía miembros, de los cuales sólo 13 cooperaban activamente en el organismo.

Toda esta acción de la Sociedad de las Naciones ha sido muy bien resumida por Ezequiel Padilla Nervo cuando dijo: "Concebida para la acción universal, la Liga de Ginebra pronto se transformó, por el rigor de los hechos, en una asociación europea con la presencia más o menos simbólica de algunos Estados de América, África y Asia".¹

La segunda Guerra Mundial creó, a partir de la Carta del Atlántico que firmaron Roosevelt y Churchill al comienzo de la guerra, una nueva

¹ Ezequiel Padilla, *El hombre libre de América*. Editorial Nuevo Mundo, México, 1943, p. 256.

expectativa y una nueva esperanza en la creación de una organización internacional de vocación universal, con el propósito principal de mantener la paz y la seguridad internacionales. A muchos Estados y a muchos pueblos se les pidió ingentes sacrificios, pero al mismo tiempo se les ofreció la posibilidad de una vida internacional más ordenada y con una mayor participación de los Estados pequeños.

Por ello, en las últimas épocas de la contienda, se comenzaron a preparar las bases de la nueva organización mundial, que reemplazaría a la Sociedad de las Naciones, inspirándose en nuevas ideas que contemplaran estas aspiraciones que habían expresado muchos pueblos y gobiernos.

Por supuesto que la gran diferencia política entre una organización y otra consistiría en la presencia y el apoyo a la idea de este tipo de organización internacional por parte de Estados Unidos y la Unión Soviética, que se habían transformado, aún más, en factores importantes en el ámbito internacional.

Las bases de la nueva organización se establecieron, como es sabido, en la Conferencia de Dumbarton Oaks, que aprobó el proyecto que luego se transformaría en la Carta de las Naciones Unidas.

Fue ésta una conferencia de tipo restrictivo de la que participaron solamente las cuatro grandes potencias del momento: la Unión Soviética, Estados Unidos, el Reino Unido y China.

Los Estados latinoamericanos no intervinieron en estas conversaciones preliminares. Esto creó algún problema entre Estados Unidos y el resto de los países del continente. El conocido periodista norteamericano Herbert Matthews ha señalado:

Fueron los Estados Unidos quienes eliminaron a los latinoamericanos de las discusiones de Dumbarton Oaks, preliminares a la reunión de las Naciones Unidas, y estos países se resintieron profundamente por esta actitud. Como resultado de sus protestas se realizó la Conferencia de Chapultepec.²

Los Estados latinoamericanos no intervinieron en estas conversaciones, resolvieron después de la Conferencia de Dumbarton Oaks reunirse en una conferencia interamericana sobre los problemas de la guerra y de la paz. La conferencia se realizó en Chapultepec, México, entre el 21 de febrero y el 8 de marzo de 1945, es decir, pocos días antes de la Conferencia de San Francisco y de la finalización de la guerra. La República Argentina no participó en esa Conferencia en razón de la política que había mantenido durante el conflicto.

Entre otras cosas, dicha conferencia de Chapultepec aprobó la importante resolución XXX, titulada "Sobre el establecimiento de una organización internacional general". La resolución señala los puntos en los que existe consenso entre las repúblicas representadas en la con-

² Herbert Matthews *et. al.*, *The United States and Latinamerica*, Prentice Hall Inc., New Jersey, 1964, p. 140.

ferencia, pero que no habían participado en las conversaciones de Dumbarton Oaks, es decir, los Estados latinoamericanos.

Dicha resolución XXX es interesante porque revela los acuerdos principales que América Latina interpretaba debían ser tomados en cuenta en la creación del futuro organismo internacional. Dichos puntos fueron los siguientes:

a) Aspiración a la universalidad como ideal a que debe tender la Organización en lo futuro;

b) Conveniencia de ampliar y precisar la enumeración de los principios y fines de la Organización;

c) Conveniencia de ampliar y precisar las facultades de la Asamblea General para hacer efectiva su acción, como el órgano plenamente representativo de la comunidad internacional, armonizando con dicha ampliación las facultades del Consejo de Seguridad;

d) Conveniencia de extender la jurisdicción y competencia del Tribunal o Corte Internacional de Justicia;

e) Conveniencia de crear un organismo internacional encargado especialmente de promover la cooperación intelectual y moral entre los pueblos;

f) Conveniencia de resolver las controversias y cuestiones de carácter interamericano preferentemente según métodos y sistemas interamericanos en armonía con los de la Organización Internacional General;

g) Conveniencia de dar adecuada representación a la América Latina en el Consejo de Seguridad.

Con estos conceptos claros se preparó Latinoamérica a participar en la Conferencia de San Francisco en que se aprobó la Carta de las Naciones Unidas.

El primer problema político difícil que enfrentó el continente en la Conferencia fue la admisión de la Argentina como miembro originario de la organización mundial. Tanto la Unión Soviética como Estados Unidos se opusieron a dicho ingreso. La Argentina no había declarado la guerra al eje hasta pocos días antes de la apertura de la Conferencia de San Francisco y por ello no había sido invitada a participar en la reunión. Las 19 repúblicas latinoamericanas consiguieron que Washington variara de criterio antes de la Conferencia y luego enfrentaron con éxito a Moscú en San Francisco, pues lograron la admisión de la Argentina aunque con el voto desfavorable de cuatro países: Checoslovaquia, Grecia, la Unión Soviética y Yugoslavia. Fue ésta una demostración de fuerza política al lograr los objetivos, por encima de la voluntad de una de las grandes potencias.

Numerosos enunciados fueron presentados a las propuestas de Dumbarton Oaks por las delegaciones de Latinoamérica en el capítulo de Propósitos y Principios y acerca de la estructura de la Organización.

Los objetivos principales de estas iniciativas fueron defender dos principios básicos de convivencia interamericana: la igualdad jurídica de los Estados y la no intervención. En cuanto a la reforma de estructuras y del mecanismo, la idea principal de las propuestas fue preservar

el sistema regional existente desde 1890. Arthur Whitaker ha resumido en forma feliz la participación latinoamericana en la siguiente forma:

Encontraron tan sólo un éxito parcial con referencia a la no intervención y ninguno en lo que hace a la igualdad jurídica de los Estados. Pero tuvieron mucho más éxito en su presentación del regionalismo reflejado como concepto del derecho internacional americano.³

El éxito, que muy bien califica Whitaker de "parcial", sobre la no intervención, consistió en la aprobación de una enmienda australiana, con apoyo latinoamericano, que permite, en el artículo 2, párrafo 7, *in fine* de la Carta, que sólo medidas coercitivas del Consejo de Seguridad y no meras recomendaciones, pueden ser aplicadas por dicho órgano en oposición al principio de no intervención.

La inclusión del artículo 51 representó indudablemente la mejor defensa de los intereses regionales, en las circunstancias, es decir, de acuerdo a lo planeado en la Conferencia de Chapultepec.

Pero donde los países latinoamericanos estuvieron más activos y obtuvieron mayor éxito fue en la cuestión del regionalismo. Estos países se opusieron a la propuesta de Dumbarton Oaks, por la que no se aplicarían medidas coercitivas por acuerdos u organismos regionales sin la autorización del Consejo de Seguridad. Se estimó que con la incorporación de esta norma se podría paralizar, por medio del veto, cualquier acción regional o del Consejo de Seguridad hasta que el daño fuera irreparable.

Luego de una difícil y larga negociación se acordó la inserción del artículo 51, que reconoció la existencia del derecho inmanente de legítima defensa colectiva y permite una acción regional en contra de la agresión, sin esperar las decisiones del Consejo de Seguridad. John A. Houston ha reconocido que "es claro, y sin lugar a dudas, que los latinoamericanos fueron los principales responsables de la inclusión del artículo 51 en la Carta. Sin su insistencia, tal provisión hubiera sido probablemente omitida".⁴

América Latina se incorporó a las Naciones Unidas con tremenda fe en la Organización y el cumplimiento de los Propósitos y Principios de la Carta.

Esta fe estaba basada en los hechos y, además, en el peso que en sus comienzos tuvo Latinoamérica, particularmente en la Asamblea General, en virtud de la proporción de sus miembros en la composición de los órganos de las Naciones Unidas.

En la primera Asamblea General, Latinoamérica tenía 20 bancas sobre 51 países miembros; se encontraba pues en cómoda posición para

³ Arthur P. Whitaker, "The Latin American Bloc", en: Franz Gross *et al.*, *The United States and the United Nations*. Norman, University of Oklahoma Press, 1964, p. 175.

⁴ John A. Houston, *Latin America and the United Nations*, Carnegie Endowment for International Peace, 1956, p. 49

impedir la adopción de cualquier resolución importante que necesitara dos tercios de votos.

Esta proporción ha ido disminuyendo con el correr del tiempo y la incorporación de nuevos miembros a las Naciones Unidas hasta llegar hoy a la cifra de 126 Estados. El aumento de miembros ha significado la pérdida, no sólo de la posibilidad de impedir la adopción de una resolución en la Asamblea, sino también la pérdida de posiciones en otros órganos, como la Corte Internacional de Justicia, donde de cuatro bancas, actualmente América Latina tiene solamente dos.

Esta pérdida de bancas hubiera sido más marcada y aguda si, por iniciativa de países latinoamericanos, no se hubiera reformado la Carta aumentando el número de miembros del Consejo de Seguridad de 11 a 15 y del Consejo Económico y Social de 18 a 27 Estados. Este aumento permitió al menos a Latinoamérica, en esta única reforma que ha tenido hasta ahora la Carta, conservar los puestos que tenía.

Debe recordarse que el número de los países considerados latinoamericanos para propósitos electorales y aun políticos, ha aumentado por la incorporación al bloque regional de cuatro países angloparlantes del Caribe, ex colonias inglesas: Trinidad y Tobago, Guyana, Jamaica y Barbados.

Por otra parte, también debe considerarse que a los propósitos de los mismos objetivos electorales y políticos comunes del bloque latinoamericano, actualmente no participa del mismo el gobierno de Cuba, a partir de 1962, luego de la resolución tomada en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, de Punta del Este, por la que, tras de declararse la incompatibilidad de los regímenes marxistas-leninistas con los propósitos del sistema interamericano, aquel gobierno fue excluido de la OEA.

A pesar del leve aumento del número de los participantes del grupo latinoamericano, es evidente que en el conjunto de los miembros de las Naciones Unidas, la proporción ha disminuido considerablemente, como ya lo señalamos anteriormente.

Pero si bien la proporción numérica ha disminuido con el ingreso de nuevos miembros, en forma alguna esto significa que Latinoamérica ha perdido influencia política, en la medida que aquella proporción parecería indicar.

América Latina ha dado principalmente a las Naciones Unidas el aporte moral necesario para que la Organización trate de cumplir con sus Propósitos y Principios.

Es verdad que todos los Estados se mueven, en primer término, en defensa de sus intereses nacionales, pero en el caso de Latinoamérica, sin dejar esta consideración de lado, la actividad en el organismo internacional ha estado inspirada en sanos y altruistas propósitos. Quiero significar con esto que, en gran medida, aquel concepto idealista que guió la actuación anterior en la Sociedad de las Naciones sigue marcando rumbos en las Naciones Unidas.

Esto se debe a la combinación de varios factores de diverso orden.

En primer lugar, la región latinoamericana se encuentra geográficamente alejada de los centros de conflicto que, casi siempre, tienen por escenario la masa continental asiático-europea. El aislamiento geográfico de estos centros, que se acentúa en América en la medida que bajamos hacia el sur, trae como consecuencia que el enfoque de los problemas pueda tener un mayor grado de objetividad, precisamente porque no se encuentran involucrados intereses nacionales directos.

Además, cuando los conflictos se producen en el continente entre Estados latinoamericanos funcionan ciertos mecanismos interamericanos que han tenido alguna medida de eficacia para solucionar conflictos. Éstos se aplican en especial al área del Caribe en que, con excepción del caso Cuba, el organismo regional ha logrado algún grado de solución o, al menos, ha facilitado la no agravación de los conflictos, como ha sucedido en el problema actual entre Honduras y El Salvador.

Debe recordarse que este organismo regional tiene ya una vasta, aunque variada experiencia y que su existencia se debe, en un primer grado, a la necesidad de establecer un *modus operandi* entre los países latinoamericanos y Estados Unidos. En la práctica esto se ha traducido en dos efectos. Por una parte, las controversias con el gran vecino tienen un foro en el que pueden ser ventiladas, un foro en donde se trata de canalizar esta relación, entre una de las grandes potencias y el continente más próximo. Por la otra parte, esta situación de desigualdad en el poderío ha hecho que Latinoamérica se convierta en celoso defensor de los principios básicos de la convivencia internacional y se refugie en ellos frente a una política de poder, que fue descarnada y abierta en otras épocas de la historia de Estados Unidos.

La historia del sistema interamericano es en síntesis la historia del principio de la no intervención.

Esta tradicional posición principista, que ha sido muchas veces calificada de "jurídica", obedece así a razones históricas profundas de autodefensa, pero también ha servido para crear una actitud general, un enfoque de los problemas internacionales que necesariamente tenía que reflejarse en las Naciones Unidas en la conservación de esta misma posición principista. Por ello, repito, éste ha sido el principal aporte de Latinoamérica a las Naciones Unidas, mantener el respeto a las normas jurídicas y los principios contenidos en la Carta, como el objetivo principal.

Pasaremos a analizar cómo se ha mostrado esta actitud en las Naciones Unidas.

Comenzaremos por el principio de no intervención, ya mencionado. En numerosos casos presentados, los representantes latinoamericanos han basado su postura en la defensa de este principio, dentro de las normas de la Carta. Pero esta posición culmina en 1965 con la adopción por la Asamblea General de la Resolución 2131 (XX) titulada "Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía". Esta Resolución, si bien fue considerada en base a una iniciativa soviética de incluir el

tema en la agenda de la Asamblea, la Resolución final fue en sus dos terceras partes y en su inspiración producto de la labor negociadora de los representantes del grupo, encabezados por el embajador Alfonso García Robles, de México.

Dicha Resolución, en gran parte, reproduce la Carta de la OEA y es categórica en cuanto declara solemnemente entre otras cosas que:

1. Ningún Estado tiene derecho de intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, están condenadas;

2. Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos u obtener de él ventajas de cualquier orden. Todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado, y de intervenir en una guerra civil de otro Estado.

Latinoamérica ha sido también un fervoroso defensor del principio de libre determinación de los pueblos, con su corolario de apoyo a la lucha contra la dominación colonial. Particularmente en los comienzos de las Naciones Unidas, cuando no se habían aún incorporado los países africanos recién independizados, nuestro continente fue el vocero más fuerte en defensa de este principio, defensa que en esos comienzos se manifestó, principalmente, en el tipo de requerimiento a las potencias coloniales al transmitir información de los territorios dependientes, de acuerdo a lo establecido en el artículo 73, inciso e, de la Carta en la defensa del derecho de la Asamblea General de examinar y hacer recomendaciones sobre la información recibida.

Latinoamérica fue particularmente activa en la adopción de la histórica resolución 1514 (XV) de la Asamblea General titulada "Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales". Aunque alrededor de 30 territorios sometidos a mandato o territorios no autónomos habían alcanzado ya su independencia en 1960, muchos miembros de las Naciones Unidas y entre ellos los latinoamericanos estimaron que el proceso hacia la emancipación era demasiado lento y que la Asamblea General debía tomar los acuerdos necesarios para acelerarlo. Esta preocupación que ya se venía manifestando desde hacía varios años, culminó con la aprobación de la resolución mencionada.

En la adopción del texto, algunos Estados latinoamericanos con problemas reivindicatorios de territorios ocupados por potencias colo-

niales, sostuvieron, con éxito, la necesidad de incluir un párrafo que tuviera en cuenta la necesidad de proteger la integridad territorial en el proceso de descolonización.* Estos recaudos fueron incluidos en el párrafo 6 de la Declaración, que dice así:

Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

En virtud de la preocupación constante de las Naciones Unidas por poner punto final al colonialismo han estado sometiendo a la consideración de la Asamblea General algunos problemas que afectan a países de América Latina. Venezuela ha llevado a dicho órgano su reclamación sobre la Guayana Esequiba, antes de la independencia de Guyana, aduciendo la invalidez del laudo arbitral que le fue desfavorable hace varias décadas. La Argentina presentó su reivindicación sobre las Islas Malvinas en el Comité sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales y luego la Asamblea General adoptó la resolución 2065 (XX) por la que, después de 130 años de reclamaciones, aquel país logró sentarse en la mesa de negociaciones con Gran Bretaña para discutir la soberanía de las Islas.

La participación latinoamericana en el Comité recién mencionado ha sido constante y eficaz. Los representantes latinoamericanos han conseguido transformarse en puente de comunicación y podríamos quizá calificarlos de mediadores entre las potencias coloniales y los países africanos y asiáticos más recalcitrantes en sus posiciones. Sin salir de su clásica postura anticolonial, la labor de Latinoamérica en el Comité ha servido para lograr un equilibrio operable en este tipo de problemas. No se puede dejar de recordar que en aquellos casos en que la potencia colonial en la picota ha sido España o Portugal, los países latinoamericanos, en términos generales y según su origen histórico, han tratado de no enfrentar a la ex metrópoli. Esto ocurre particularmente con Brasil frente a los problemas de Portugal.

En los casos de los territorios de fideicomiso, Latinoamérica colaboró en el establecimiento de los acuerdos de administración de estos territorios y en el proceso de la independencia de los mismos. Este proceso está hoy prácticamente terminado; sólo quedan bajo este sistema Nauru, Nueva Guinea que administra Australia y los territorios de las Islas del Pacífico sudoccidental, que administra Estados Unidos.

Una preocupación constante de los Estados latinoamericanos ha sido la protección de los derechos humanos.

Esta preocupación se ha exteriorizado en dos aspectos, en el campo teórico y en los casos concretos.

En este primer plano mencionado, se han hecho importantes aportes a instrumentos fundamentales, como la declaración universal de los

* Guatemala y Argentina, principalmente, insistieron en la inserción de este párrafo.

Derechos Humanos y los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Fueron un antecedente valioso en la preparación de la Declaración dos proyectos presentados por Cuba y Panamá, respectivamente, durante la primera Asamblea General. Posteriormente, en el seno de la Comisión de Derechos Humanos, Chile, Panamá y Uruguay pusieron particular énfasis en problemas vinculados a la libertad de movimiento, incluyendo la libertad de cambiar de nacionalidad y el derecho de asilo. Pero la preocupación principal fue el reconocimiento e inclusión de los derechos económicos y sociales tales como el derecho de trabajar, el derecho a un salario justo y el derecho a la salud, la educación, la seguridad social y a recibir los beneficios de la cultura y el progreso científico.

Aunque se trata de textos diferentes, influyó también en la Declaración Universal la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en la Novena Conferencia Interamericana, en Bogotá, en 1948, pocos meses antes de la aprobación de aquélla.

La redacción de los dos Pactos de Derechos Humanos tomó más de 10 años a la Asamblea General. El aporte latinoamericano de ideas e iniciativas fue constante tanto en los artículos sustantivos como en los mecanismos de protección. Los pactos no se encuentran aún vigentes y pocos Estados los han ratificado. Entre esos pocos figuran Costa Rica, Uruguay y Ecuador.

También participaron los países de América Latina con gran interés en otros instrumentos redactados en el seno de las Naciones Unidas para la protección de los Derechos Humanos, como la Convención del Genocidio, tema propuesto por Cuba, Panamá e India, en 1946, la Declaración y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención sobre Reducción de la Apatridia, etc. Desde hace unos años la Asamblea General tiene ante sí una muy interesante propuesta de Costa Rica sobre la creación de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos.

En los casos concretos Latinoamérica ha sido categórica al criticar la violación de los derechos humanos. Esto en especial ha sido señalado y repetido al repudiar la política de "apartheid" del Gobierno de la Unión Sudafricana, tema que figura en la agenda de muchos órganos de las Naciones Unidas, en una forma u otra, desde 1946.

Siguiendo la tradición latinoamericana de reconocimiento del derecho de asilo, se ha apoyado, en la medida de las posibilidades del continente, la labor del Alto comisionado para los Refugiados, recibiendo numerosos de ellos y, además, señalando la preocupación constante por la situación de los refugiados de Palestina, sometidos a la jurisdicción de la UNRWA en el Medio Oriente.

Esta actitud latinoamericana ante los derechos humanos se inspira en la formación esencialmente liberal de sus países en el siglo XIX, cuyos principios, basados en el respeto al individuo, han quedado inscritos en las Constituciones respectivas.

Asimismo, dentro de la tradición "jurídica" que hemos mencionado antes, Latinoamérica ha mostrado siempre en el ámbito de las Naciones Unidas su deseo de acelerar el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional, tal como lo prescribe la Carta, entre las funciones de la Asamblea General, en su artículo 13, inciso 1 (b).

La participación de los juristas latinoamericanos en la Comisión de Derecho Internacional, desde su creación en 1949, ha sido eficaz. Estos expertos han trabajado con paciencia y tesón, defendiendo posiciones continentales en la Comisión, y muchos de sus enfoques e interpretaciones del derecho internacional se encuentran reflejados en las cuatro Comisiones sobre el derecho del mar, de Ginebra, de 1958, las Comisiones sobre Reclamaciones Diplomáticas y Consulares, de Viena, de 1961 y 1963, respectivamente, la Comisión sobre Misiones Especiales de Nueva York de 1969, y la Convención sobre el Derecho de los Tratados, de Viena, de 1969. Muchos aportes pueden mencionarse en este campo de la codificación del derecho internacional, pero para darse una cabal cuenta de su importancia basta recordar la medida en que influyeron en la Conferencia de Ginebra los acuerdos previos de Santo Domingo sobre el concepto jurídico de plataforma continental o la recepción que ha tenido en la Convención sobre el Derecho de los Tratados el sistema americano de aceptación de reservas a las convenciones multilaterales.

Por otra parte, la Comisión de Derecho Internacional mantiene estrechas relaciones e intercambia periódicamente información con el Comité Jurídico Interamericano que funciona en Río de Janeiro.

Dentro también del campo del derecho internacional, los países latinoamericanos han apoyado, desde un comienzo, la formulación de los principios de derecho internacional relativos a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, conforme a la Carta de las Naciones Unidas. El Comité especial encargado de esta formulación funcionó por primera vez en México en 1964. La principal actuación ha sido precisamente en defensa del principio de no intervención formulado dentro de los términos de la resolución 2131 (XX) de la Asamblea General.

Varios Estados latinoamericanos son miembros de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL), de reciente creación, cuyo objetivo, tan importante para los países en desarrollo, es promover la armonización progresiva y la unificación de las leyes del comercio internacional.

Desde el comienzo, la Organización de las Naciones Unidas puso mayor énfasis que la Sociedad de las Naciones en la cooperación internacional en la esfera económica y social. Latinoamérica estuvo siempre alerta y activa en estos dos campos. Quizá más en el económico y en los programas de ayuda técnica que en el social, pero ésta ha sido también la tendencia general de la Organización, sin desconocer que, desde hace varios años, se reconoce una nueva preocupación por la interdependencia del desarrollo económico con el desarrollo social. Esta tendencia fue muy particularmente puesta en evidencia durante la

disensión de la Declaración sobre el Desarrollo Social, que fuera considerada a propuesta de la Argentina.

Sin embargo, es bueno destacar que en ambos campos, el económico y el social, se puso desde un principio en claro una política que ha perdurado y aun acentuado con los años. Es conocido que, sobre todo en épocas de la llamada "guerra fría", Latinoamérica casi siempre se alineó en los asuntos políticos con el bloque occidental frente al bloque socialista. Las cosas han sido y son de otra forma en el campo de los problemas económicos y sociales, donde el enfrentamiento tradicional ha sido entre países desarrollados y países en desarrollo, países industrializados y países con un grado incipiente de industrialización. La división Este-Oeste ha sido reemplazada por la división Norte-Sur, provocando la unidad de los países de Asia, África y América Latina, frente a los problemas del desarrollo. A estos países la organización mundial les ha sido un instrumento útil desde varios puntos de vista, pero, en primer término, para poder presentar en dicho foro hechos económicos y aun sociales, que han ido marcando cada vez en forma más aguda, la posición más distante entre los poseídos y los desposeídos. La conciencia de los países desarrollados ha sido sacudida en las Naciones Unidas con el objeto de demostrar lo explosiva que es una situación en la que dos terceras partes de la humanidad viven en la ignorancia, la miseria y el hambre. En gran medida, por supuesto, se incluye la región latinoamericana, a pesar de las grandes y civilizadas metrópolis que se encuentran en ella. La idea, el tema central, ha sido tratar de crear una atmósfera de responsabilidad internacional de los que tienen, hacia el subdesarrollo. El éxito no ha acompañado esta gestión; pero esta unión de Asia, África y América Latina, ha conmovido al menos conciencias y en alguna forma, aunque sea mínima, se ha encarrilado alguna asistencia internacional. Repetimos que el éxito no ha acompañado a Latinoamérica, porque en el campo del comercio exterior subsisten las barreras en los países desarrollados que no permiten el crecimiento de ese comercio, para obtener una mayor retribución, aunque sea en el precio de las materias primas y alimentos.

Circunscribiendo nuestro objetivo exclusivamente a Latinoamérica, la Organización de las Naciones Unidas ha sido buen vehículo para poder presentar, en primer lugar, los problemas frente a Estados Unidos, país con el cual el comercio, tomando la región en general, es más intenso. Los Estados del sur del continente, de clima templado, también han utilizado el foro de las Naciones Unidas para criticar severamente la política del Mercado Común Europeo, frente a la importación de productos alimenticios.

Todo este movimiento unido de los tres continentes culminó en la convocatoria de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo que tuvo lugar en Ginebra en 1964. Previamente, en años anteriores, se habían celebrado algunas conferencias sobre materias primas de alto interés para Latinoamérica, como son las conferencias sobre el Estaño, Azúcar, Trigo, Plomo, Cinc, etc. Basta la

enunciación de estos productos para demostrar el interés de América Latina.

Pero la Conferencia de Ginebra fue la oportunidad ideal para presentar los problemas del subdesarrollo y buscar la colaboración y el entendimiento de los desarrollados. La Conferencia fue difícil y no colmó las esperanzas en ella depositadas, pero solidificó los vínculos entre Asia, África y América Latina. Se formó allí el llamado grupo de los 77, integrado por la mayoría de los representantes de estos continentes. Por primera vez existió un frente unido en este tipo de problemas. Éste fue quizá el éxito mayor de la reunión. El bloque ha subsistido en las Naciones Unidas para enfrentar los problemas económicos y funciona con bastante unidad en los distintos foros de la Organización.

La Conferencia de Ginebra creó un organismo permanente (UNCTAD) para atender los problemas del comercio y el desarrollo. Sus dos secretarios generales han sido latinoamericanos: Raúl Prebisch, de la Argentina, y Manuel Pérez Guerrero, de Venezuela.

La Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de Nueva Delhi, de 1968, fue un fracaso mayor que la anterior. Todos los esfuerzos del bloque de los 77 no han dado, hasta ahora, mayor resultado y las diferencias siguen acentuándose.

Pero donde los países en desarrollo han obtenido alguna respuesta es en los programas de asistencia técnica creados bajo los auspicios de las Naciones Unidas para poder disminuir la diferencia del progreso tecnológico. En el establecimiento de estos programas Latinoamérica fue un factor preponderante. La idea principal que subyace en estos programas de asistencia multilateral, es desprender esta ayuda de todo contenido político, utilizando el organismo internacional en forma tal, que canalice la ayuda de los países desarrollados, sin que exista detrás de ella ninguna contrapartida. A su vez los países subdesarrollados también ayudan al fondo común.

La labor del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que reúne la asistencia de la Organización y de los organismos especializados, ha sido importante en Latinoamérica. Este continente sigue a Asia en cuanto al número de proyectos financiados con dichos fondos internacionales y a la participación en el total de los mismos. Se ha trabajado en los campos más diversos, con seriedad y eficacia para América Latina.

Dentro de la idea de la asistencia internacional, los países de Latinoamérica propusieron el Programa Mundial de Alimentos, como empresa conjunta de las Naciones Unidas y la FAO. El Programa funciona por medio de contribuciones en alimentos, dinero y servicios para ayudar en casos de emergencia y completar proyectos de desarrollo económico y social. Los países latinoamericanos propusieron también la creación del Fondo de las Naciones Unidas para la Capitalización, que aún no ha dado los resultados esperados, y la región participó activamente en la formación de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), que actualmente funciona en Viena.

Dentro de la actividad económica de Latinoamérica en las Naciones Unidas, debemos destacar la labor cumplida por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Esta Comisión fue creada con posterioridad a las correspondientes a Europa y a Asia y el Lejano Oriente. El propósito de la CEPAL ha sido ayudar a los gobiernos latinoamericanos a promover el desarrollo económico de sus países y a mejorar el nivel de vida de sus pueblos. La CEPAL fue establecida en 1948 y reforzada en 1962 por la creación del Instituto Latinoamericano de Desarrollo Económico y Social, en Santiago de Chile.

La CEPAL ha sido el foro principal del pensamiento económico latinoamericano sobre el desarrollo. Allí han surgido las ideas básicas de la estrategia económica continental y su influencia ha sido enorme.

En sus comienzos, la CEPAL se limitó a llenar la necesidad de dar formación a funcionarios de los gobiernos que tenían a su cargo la planificación del desarrollo económico. Posteriormente colaboró en el establecimiento de la maquinaria necesaria para estos propósitos. Pero el esfuerzo principal estuvo en la investigación de los problemas del comercio multilateral y de la integración económica, con el objeto de que los gobiernos establecieran una política común respecto a los problemas del comercio internacional. La base de la filosofía de la CEPAL, que constituyó el objeto de las reuniones de la Conferencia de Comercio y Desarrollo, ha sido señalar la necesidad de reorganizar el intercambio internacional tomando en cuenta la situación particular del comercio de los países en desarrollo y la relación entre comercio y desarrollo.

Producto del pensamiento de la CEPAL, dentro del esquema de la integración, han sido la creación del Programa Centroamericano para la Integración Económica, comenzado en 1952 y la posterior creación del Mercado Común Centroamericano, y el establecimiento, en 1961, de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Si bien las Naciones Unidas han sido un mecanismo eficaz para presentar y estudiar los problemas económicos y sociales del continente, ha habido una cierta actitud de recelo para la consideración de sus problemas políticos y de sus controversias regionales. Dicha actitud ya se manifestó en San Francisco, con la defensa del sistema regional interamericano. A pesar de ello y de que el mecanismo regional se institucionalizó en 1948, en la Octava Conferencia interamericana de Bogotá, algunos conflictos llegaron a las Naciones Unidas.

Los tres problemas principales que consideró la organización mundial, particularmente el Consejo de Seguridad, fueron la cuestión de Guatemala, en 1954, cuando el derrocamiento del gobierno de Arbenz; la cuestión de Cuba, entre 1960 y 1963, que culminó con la llamada crisis de los cohetes; y la situación de la República Dominicana, en 1965. Además, el Consejo de Seguridad consideró en 1964 la queja de Panamá contra Estados Unidos, por los sucesos que tuvieron lugar en esa época en la zona del Canal. La más grave de todas esas situaciones fue la crisis de los cohetes que llevó a una confrontación directa entre Estados Unidos y la Unión Soviética, potencia extracontinental.

En todos estos conflictos y controversias se ha presentado siempre un problema fundamental para el mecanismo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tal como está estructurado en la Carta de las Naciones Unidas. El problema ha consistido en que Estados Unidos y algunos Estados latinoamericanos, como Colombia y Brasil, en el caso de Guatemala, han sostenido que antes de recurrir a la instancia mundial, es necesario que, por así decir, se dé por terminada la instancia regional, a quien incumbe en primer término la responsabilidad de mantener la paz en el área. Por el contrario, otros Estados como Argentina y Uruguay, han sostenido que la interpretación de los artículos pertinentes de la Carta, deja abierta al país amenazado o agredido, la facultad de reunir al organismo universal en vez del regional, si lo entiende políticamente necesario. Esta controversia doctrinaria no ha sido resuelta.

Tampoco ha sido resuelta la controversia doctrinaria sobre si es necesaria o no la autorización del Consejo de Seguridad para la aplicación, por parte del organismo regional, de medidas coercitivas que no supongan el uso de la fuerza. El problema se presentó con motivo de las sanciones aplicadas a Cuba por la Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, que se reunió en Washington en 1964. En esa Reunión, México cuestionó la obligación de dar cumplimiento a dichas medidas, sin que ellas hubieran sido previamente aprobadas por el Consejo de Seguridad.

Esta ausencia de problemas internacionales agudos de Latinoamérica en las Naciones Unidas, con sus excepciones que ya hemos enunciado, nace, entre otras cosas, de un sincero acatamiento del principio de la solución pacífica de las controversias internacionales. Los países latinoamericanos han dado prueba fehaciente de esta actitud, al someter al arbitraje numerosos conflictos, sobre todo de naturaleza territorial, es decir el tipo de controversias más delicadas, en que se encuentra en juego la base de la soberanía nacional.

El apoyo a la Corte Internacional de Justicia por parte de América Latina ha sido constante y sincero. Muchos de los países latinoamericanos han aceptado la cláusula opcional del artículo 36, inciso 2 del Estatuto de la Corte. También se le han sometido algunos casos como el del asilo de Haya de la Torre, entre Perú y Colombia; el caso *Nothebohm* entre Liechtenstein y Guatemala; y el caso del *Laudo Arbitral del Rey de España de 1906*, entre Honduras y Nicaragua. En el caso de la Antártida, presentado por el Reino Unido, Argentina y Chile, demandadas separadamente, no asintieron a la jurisdicción de la Corte.

En general, Latinoamérica ha apoyado todas las iniciativas de orden general tendientes a mejorar y perfeccionar el mecanismo de solución pacífica de las controversias. En esta posición no ha estado demasiado acompañada y estas iniciativas no han llegado a resultados concretos. La oposición ha provenido de los países socialistas y muchos Estados africanos y asiáticos, estos últimos sospechosos de ideas abstractas que pudieran perjudicar situaciones existentes. Esto sucedió, por ejemplo,

con una propuesta de varios países, entre ellos México y Argentina en 1965, tendiente a realizar un estudio sobre la forma de mejorar los mecanismos de solución pacífica. Desgraciadamente toda la historia de las Naciones Unidas revela que en los problemas graves, se prefiere su congelación a su solución.

Por ello, la Organización ha funcionado en cuanto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, mediante las llamadas operaciones de paz, cuyo objeto ha sido preservar la paz, impedir la continuación de la lucha, pero no solucionar el conflicto. A estas operaciones de paz en el Medio Oriente, Congo y Chipre, Latinoamérica les ha prestado su apoyo político y, en la medida de sus fuerzas, también material.

En conclusión, podemos señalar que América Latina ha actuado en los 25 años de existencia de las Naciones Unidas inspirada siempre en los mejores propósitos, con una actitud digna, siempre dispuesta a colaborar en la solución de los problemas, sirviendo muchas veces de intermediaria en los momentos más graves de la Organización. Si tuviéramos que reunir toda su actuación en una frase diríamos: Latinoamérica siempre ha estado al servicio de la paz.