

Naciones Unidas
ASAMBLEA
GENERAL

DECIMOCTAVO PERIODO DE SESIONES

Documentos Oficiales



SEXTA COMISION, 808a.
SESION

Lunes 11 de noviembre de 1963,
a las 10.50 horas

NUEVA YORK

SUMARIO

	Página
<i>Tema 71 del programa:</i>	
<i>Examen de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (continuación)</i>	151

Presidente: Sr. José María RUDA (Argentina).

TEMA 71 DEL PROGRAMA

Examen de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (A/5470 y Add.1 y 2, A/C.6/L.528, A/C.6/L.530, A/C.6/L.531 y Corr.1 y 2, A/C.6/L.535, A/C.6/L.537) (continuación)

1. El Sr. YASSEEN (Irak) dice que, antes de ocuparse del fondo de la cuestión y de hacer algunas observaciones sobre las cuatro cuestiones que se están estudiando, indicará qué es, a su juicio, lo que debe hacer la Sexta Comisión con respecto a esa cuestión y cómo debería, a su entender, hacerlo.

2. Con arreglo a los términos del párrafo 2 de la parte dispositiva de la resolución 1815 (XVII) de la Asamblea General, se ha encomendado a la Sexta Comisión que codifique el derecho internacional y asegure su desarrollo progresivo en una esfera determinada. En el decimoséptimo período de sesiones la delegación del Irak y otras delegaciones habían dicho ya que, al crear la Comisión de Derecho Internacional, la Asamblea General no se había desprendido de las atribuciones que le confiere el Artículo 13 de la Carta y que la Comisión de Derecho Internacional era simplemente un órgano subsidiario de la Asamblea General. Cuando se trata de cuestiones eminentemente políticas, como la de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, la Sexta Comisión, cuyos miembros son a la vez representantes de sus países y juristas, es el órgano más competente para llevar a la práctica el Artículo 13. Por su carácter técnico y representativo a la vez, la Sexta Comisión está en condiciones especialmente favorables para tener en cuenta la evolución constante de la vida internacional.

3. La resolución 1815 (XVII) de la Asamblea General sienta las bases de un vasto programa de trabajo. Los términos "conforme a la Carta de las Naciones Unidas no significan que la Comisión sólo deba estudiar principios expresamente proclamados por la Carta sino simplemente que debe examinar los principios que, por ser consecuencia lógica y a veces necesaria de las disposiciones de la Carta, están

implícitamente contenidos en ese instrumento. La obra de codificación y de desarrollo progresivo del derecho internacional no consiste en reproducir principios ya proclamados sino en enunciar explícitamente aquellos principios que han sido implícitamente admitidos y hasta en comprender y definir el sentido de la evolución. Han sucedido muchas cosas desde que se firmó la Carta de las Naciones Unidas en 1945. La técnica de la guerra ha cambiado a causa de los descubrimientos nucleares. La estructura de la sociedad internacional se ha transformado a consecuencia de la emancipación de muchísimos pueblos. El campo de las relaciones interestatales se ha ampliado considerablemente. Durante los últimos dieciocho años no han dejado de aplicarse o invocarse los principios que rigen las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados. El transcurso del tiempo ha permitido extraer de esos principios lo que ellos contienen en germen. Después de mencionar ciertos aspectos del desarrollo de la comunidad internacional, Sir Humphrey Woldock pudo afirmar que "as a result of these and other developments, the United Nations and the Charter have acquired a significance in relation to the international legal order which was not yet fully apparent in Brierly's lifetime" (prólogo de la sexta edición de The law of nations^{1/}, de Brierly, 1963, pág. viii). En efecto, se trata de determinar el sentido que tiene el desarrollo de la vida internacional y de colmar además ciertas lagunas para llegar, en la medida de la posible, a un sistema coordinado. Encargada de una obra de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional, la Sexta Comisión no podría considerar que el objetivo último de sus trabajos consiste en redactar una declaración. La delegación del Irak considera que la redacción de un instrumento de ese carácter, que supone un trabajo previo de síntesis, no puede ser aceptado sino como una etapa en el camino de la codificación.

4. Para dar cima a esta difícil labor la Sexta Comisión debe fijarse un método de trabajo. Para ello debe inspirarse en los métodos seguidos por la Comisión de Derecho Internacional y por otros organismos tales como el Instituto de Derecho Internacional y la Asociación de Derecho Internacional, sin dejar por ello de tener en cuenta las condiciones particulares de trabajo de la Asamblea General y de la Sexta Comisión. La obra de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional es una obra de carácter técnico que, en el curso de su etapa inicial, exige estudios a fondo e investigaciones profundas, que difícilmente puede realizar un órgano tan numeroso como la Sexta Comisión. Al igual que la mayoría de las instituciones científicas, el Instituto de Derecho Internacional confía el estudio de las cuestiones que decide examinar a pequeñas comisiones que trabajan bajo la dirección de relatores nombrados por el Insti-

^{1/} Oxford, The Clarendon Press, 1963.

tuto. La mayoría de las sesiones plenarias de éste se dedican al estudio de los informes de los relatores. La Comisión de Derecho Internacional también encomienda el examen de las cuestiones que figuran en su programa a los relatores especiales que designa, y en ocasiones ha creado subcomisiones para que lleven a cabo una labor determinada. Las deliberaciones de la Comisión tienen por objeto, en general, los informes de dichos relatores especiales. Además, la Comisión establece en cada período de sesiones un Comité de Redacción que está encargado, en principio, de dar forma a los artículos propuestos o a las fórmulas sugeridas.

5. Así pues, parece que la codificación y el desarrollo progresivos del derecho internacional exigen cierta labor de preparación y de perfeccionamiento que sólo puede ser efectuada eficazmente por una sola persona o por un reducido grupo de personas. En la Sexta Comisión es realmente indispensable recurrir al método del grupo de trabajo como lo prevé la delegación checoslovaca en su documento de trabajo (A/C.6/L.528). Sea que haya uno o varios grupos, que ese grupo o esos grupos se reúnan únicamente durante los períodos de sesiones o también en el intervalo de los períodos de sesiones de la Asamblea General, son cuestiones de orden práctico, simples detalles. Lo esencial es que el grupo sea representativo, no sólo de los principales sistemas jurídicos y formas de civilización, sino también de los grandes sistemas políticos y sociales, y que el resultado de sus trabajos sea sometido al examen de la Sexta Comisión.

6. El grupo de trabajo debería realizar ante todo un trabajo de análisis, estudiar las opiniones de los Gobiernos y, si la Comisión lo estima apropiado, consultar la práctica de las Naciones Unidas. Debería indicar los puntos generalmente aceptados y los que se prestan a controversias. En el curso del debate en la Comisión se podría llegar a una transacción sobre los puntos discutidos. Podría luego encargarse al grupo de trabajo que formulara proyectos de artículos, de carácter provisional, inspirándose en las sugerencias hechas por la Comisión en las diferentes etapas del debate. Si se aceptara la idea de crear un grupo de trabajo podría llevarse a la práctica inmediatamente. En efecto, gran número de Gobiernos han dado ya a conocer su posición, por escrito o por intermedio de sus representantes.

7. Antes de referirse a los cuatro principios que figuran en el programa del actual período de sesiones, el representante del Irak advierte que sería útil aumentar tan rápidamente como fuera posible el número de esos principios, pero sin modificar por ello el orden de prioridad ya establecido. Así se pondrían de relieve la magnitud de la labor iniciada y los grandes esfuerzos necesarios para llevarla a cabo. A juicio de la delegación del Irak el principio de la igualdad soberana de los Estados, que ha sido formulado demasiado tarde, es un principio de capital importancia. Es el fundamento mismo de la organización internacional y debe ser el fundamento de las relaciones entre los Estados. Si este principio sólo surgió recientemente es porque el orden jurídico internacional se va constituyendo en forma pragmática, teniendo en cuenta las necesidades, las posibilidades y las condiciones reales de la vida internacional. Ciertos principios parecen ser la síntesis de determinadas normas en vigor, que se han consolidado con el curso del tiempo, pero algunos principios fundamentales sólo se afirman mucho tiempo después de otros, que podrían ser su deriva-

ción, y el orden cronológico del reconocimiento no es siempre un criterio que sirva para establecer su valor y su importancia relativos. Comenzando por el principio de la igualdad soberana de los Estados, el orador propugna la completa eliminación de todo vestigio de desigualdad. Es preciso librar a los nuevos Estados de ciertas servidumbres, tales como los tratados desiguales, las concesiones injustas, los privilegios de hecho y la existencia de bases militares. Para remediar situaciones de este tipo, el Sr. Wolfgang Friedman, profesor de la Universidad de Columbia, menciona la posibilidad de invocar el principio del enriquecimiento sin causa, generalmente reconocido en derecho interno y que puede ser considerado como un principio general de derecho en el sentido del Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia "The uses of 'general principles' in the development of international law", artículo publicado en The American Journal of International Law, abril de 1963, págs. 297 y 298. Pero sería más simple y más lógico buscar remedio a las situaciones de desigualdad impuestas antes de la independencia, en el principio fundamental de la igualdad soberana de los Estados y dando a este principio una interpretación más conforme a los fines de la Carta. El estudio de este principio debería permitir elaborar un conjunto de normas que condenen todas las situaciones — de hecho y de derecho — incompatibles con la igualdad soberana de los Estados, aun cuando esas situaciones hayan sido impuestas antes de que un Estado obtuviera su independencia.

8. El principio de la no intervención es una consecuencia del principio de la igualdad soberana de los Estados y, en una forma negativa, representa una ratificación de la independencia y del derecho de los pueblos a la libre determinación. Que se trate de un asunto interno o externo, hay intervención por parte de un Estado en cuanto este último invade la jurisdicción de otro Estado. Como indicó el representante de Chile (804a. sesión), se trata de una verdadera "usurpación de poderes". El orador rinde homenaje a los esfuerzos hechos por los países de América Latina para definir y codificar el principio de la no intervención. La experiencia interamericana facilitará ciertamente la formulación de un criterio sobre la intervención, criterio que podría recogerse en un instrumento de carácter más general que un instrumento interamericano. Cuando la Sexta Comisión estudie el principio de la no intervención deberá también abordar la cuestión de las sanciones jurídicas que se impondrán a la intervención. ¿Se han de reconocer los privilegios obtenidos como consecuencia de una intervención? ¿Se han de considerar válidos los tratados concertados como consecuencia de una intervención? La existencia de sanciones jurídicas permitiría asegurar mejor el respeto del principio de la no intervención.

9. El principio de la solución pacífica de las controversias está enunciado en el Artículo 33 de la Carta. El derecho internacional general no obliga a los Estados a recurrir a ciertas formas de solución con preferencia a otras y el Artículo 33 de la Carta confirma esa posición. Sería difícil, en efecto, aun cuando se trate de controversias jurídicas, pedir a los Estados que se comprometan por adelantado a recurrir a la solución judicial. Algunas normas de derecho internacional son aún demasiado inciertas, y la jurisdicción internacional no es aún suficientemente representativa de los principales sistemas jurídicos y de las grandes formas de la civilización. Sin embargo, los progresos de la codificación del derecho

internacional contribuirán ciertamente a que los Estados recurran más fácilmente a la solución judicial, e incluso a que acepten hasta cierto punto la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia. El estudio del principio de la solución pacífica de las controversias deberá referirse a las diversas formas de solución. En efecto, es sumamente útil formular normas que garanticen el buen funcionamiento de tales medios, conforme a los principios de la igualdad soberana y de la no intervención. El Instituto de Derecho Internacional se ha orientado ya en esta dirección; en su período de sesiones de 1961 aprobó una resolución sobre la conciliación, y en su último período de sesiones, celebrado en Bruselas en septiembre de 1963, decidió crear una comisión encargada de estudiar las comisiones de investigación.

10. El párrafo 4 del Artículo 2 de la Carta, que prohíbe a los Miembros de las Naciones Unidas recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, es el resultado final de una larga evolución. La interpretación de ese principio plantea muchas controversias. Ahora bien, para interpretar este principio y en general cualquier principio jurídico, habrá que tener en cuenta las demás disposiciones jurídicas vigentes en la misma esfera, de las disposiciones que puedan tener cierta relación con ese principio. Para determinar el alcance exacto del principio de la prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza es sin duda necesario referirse al Artículo 51 de la Carta que reconoce el derecho natural de legítima defensa. Por el contrario, no es necesario tener en cuenta a tal fin las disposiciones que no afecten al principio que se quiere interpretar, como las del Capítulo VI de la Carta, relativo al arreglo pacífico de las controversias, o las del Capítulo VII, que se refiere a la acción de las Naciones Unidas en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Nada exige sobre todo, que la prohibición establecida en el párrafo 4 del Artículo 2 de la Carta sea sometida a la competencia del Consejo de Seguridad. Si la amenaza o el uso de la fuerza no llegan a un grado tal que se justifique la intervención del Consejo de Seguridad, no por ello dejarán de constituir amenaza o empleo de la fuerza, a los efectos del párrafo 4 del Artículo 2, y será posible aplicar otras sanciones para asegurar el respeto de dicho principio. Es evidente, por lo demás, que el desarrollo normativo del orden internacional no podría estar ligado a una evolución correspondiente de las instituciones. Sobre este punto el orador no comparte las opiniones de la representante del Reino Unido (805a. sesión). Sería conveniente asimismo precisar el sentido de la palabra "fuerza". A juicio de la delegación del Irak no se trata solamente de la fuerza armada. El hecho de que el término "fuerza" no esté limitado en dicho párrafo y el desarrollo progresivo de la comunidad internacional justifican una interpretación más amplia, que ha de englobar las presiones económicas o políticas cuando éstas alcancen cierta gravedad. Sería necesario, además, resolver ciertas cuestiones de principio. ¿Es posible aplicar al Estado que desencadena un conflicto armado en violación de una disposición de la Carta las normas del derecho de la guerra, y en qué medida? También aquí se plantea la cuestión de las sanciones jurídicas. ¿Qué suerte deben correr las ventajas adquiridas por la amenaza o el uso de la fuerza? La elaboración de normas detalladas que permitan resolver esas diversas cuestiones respondería a la letra y al espíritu de la Carta, como también a las exigencias de la seguridad internacional.

11. El Sr. PLIMPTON (Estados Unidos de América) dice que la delegación de los Estados Unidos acoge con satisfacción el examen que hará la Sexta Comisión de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados conforme a la Carta de las Naciones Unidas, y que ese examen deberá hacerse a fondo, con reflexión y objetividad. El orador se propone examinar por separado, en el curso del debate, cada uno de los cuatro principios que son objeto del tema del programa. Las declaraciones de su delegación tendrán carácter provisional y podrán presentar más cuestiones que respuestas. La complejidad de los principios referidos no permite abordarlos brevemente ni superficialmente. Antes de pasar a examinar el primer principio el orador quiere exponer la actitud general de la delegación de los Estados Unidos con respecto al tema del programa considerado en conjunto.

12. El orador recuerda la resolución 1815 (XVII) de la Asamblea General, punto de partida del debate actual, y subraya que de dicha resolución se deducen claramente los puntos siguientes. En primer lugar, en esa resolución la expresión "desarrollo progresivo del derecho internacional" no tiene el sentido técnico que se le da en el artículo 15 del Estatuto de la Comisión de Derecho Internacional. Es evidente que al declarar que la Carta y sus principios tienen suprema importancia para el desarrollo progresivo del derecho internacional, y al decidir estudiar algunos de esos principios, la Asamblea General ha hablado en general y que, a diferencia del Estatuto de la Comisión de Derecho Internacional, no ha solicitado que se elaboren "proyectos de convenciones sobre temas que no hayan sido regulados todavía por el derecho internacional o respecto a los cuales los Estados no hayan aplicado, en la práctica, normas suficientemente desarrolladas". En segundo lugar, en la resolución 1815 (XVII) la Asamblea tampoco da al término "codificación" el mismo sentido técnico que le da el Estatuto de la Comisión de Derecho Internacional cuando habla de "la más precisa formulación y la sistematización de las normas de derecho internacional en materias en las que ya exista amplia práctica de los Estados, así como precedentes y doctrinas". Los cuatro principios sometidos a la Comisión están contenidos en la Carta. Es imposible formularlos con más precisión y en forma que fuera obligatoria para los Estados Miembros sin modificarlos, es decir, sin enmendar la Carta. Ahora bien: la Carta sólo puede ser enmendada siguiendo el procedimiento previsto en el Capítulo XVIII. Es cierto que la Asamblea General y algunos otros órganos de las Naciones Unidas pueden con plena autoridad interpretar la Carta por medidas que estén dentro de los límites de su competencia. Esta práctica está comprendida precisamente en el estudio de los principios que rigen las relaciones de amistad emprendido por la Sexta Comisión. La delegación de los Estados Unidos está dispuesta a contribuir en cuanto pueda al estudio de esta práctica y a la interpretación de los referidos principios; pero no considera que la resolución 1815 (XVII) dé a la Sexta Comisión el mandato de formular nuevamente los principios de la Carta. Conforme al párrafo 3 de la parte dispositiva de dicha resolución lo que se ha encomendado a la Sexta Comisión es estudiar los principios enumerados en ese párrafo y decidir qué otros principios serán más adelante objeto de nuevo examen como señala el párrafo 2, con miras a su desarrollo progresivo y su codificación, y a fin de asegurar su aplicación en forma más eficaz. Si este estudio se realiza a fondo, en el plano técnico y con

espíritu abierto, como se propone en el documento A/C.6/L.531 representará una contribución positiva, no sólo al entendimiento internacional, sino también al desarrollo progresivo del derecho internacional. Ello no implica necesariamente la elaboración de nuevos códigos o de declaraciones sobre los cuatro principios referidos, pues esos principios se han de analizar en el contexto de la Carta donde están ya incorporados. Lo que se necesita, no es tratar de volver a redactar la Carta ni volver a formular en forma de recomendaciones lo que la Carta ya contiene en forma de obligaciones, sino aclarar los temas que se están estudiando exponiendo cuidadosamente la opinión de los Gobiernos y examinando a fondo la práctica en que se basa esa opinión. Ello debería permitir comprender mejor y aplicar más perfectamente las normas que prescribe la Carta.

13. La Carta es una constitución admirablemente adaptada a los cambios. Tratar de codificar su autoridad creciente podría llevar a una osificación más que a la codificación y al desarrollo progresivo. Lo que se necesita es poner en práctica los principios que rigen las relaciones de amistad. No se necesitan manifiestos sino un poco más de buena voluntad de parte de los Estados para cumplir sin reservas las obligaciones que han aceptado en virtud de la Carta, y la Carta ofrece una serie de instituciones y métodos entre los que puede escoger para hacerlo. Al estudiar los principios que rigen las relaciones de amistad sería conveniente prestar particular atención a los procedimientos y organismos que existen ya para la solución pacífica de las controversias, lo que pondría a la vista las instituciones existentes y las prácticas seguidas hasta el presente por los Estados. Podrían asimismo proponerse algunos otros medios, siguiendo el ejemplo del representante de los Países Bajos en la 803a. sesión de la Comisión.

14. El orador pasa a ocuparse del examen del principio según el cual los Estados deben abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o a cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas; y recuerda que la primera restricción importante impuesta en derecho internacional al empleo de la fuerza sólo remonta a 1907, a la Convención de La Haya sobre la limitación del empleo de la fuerza para el cobro de las deudas contractuales. En esa misma época fue concertada la Convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales. El Pacto de la Sociedad de las Naciones, firmado una docena de años más tarde, iba mucho más lejos, tanto en las restricciones que imponía el empleo de la fuerza como en las instituciones que creaba para aplicar los principios que el propio Pacto enunciaba. El recurso a la guerra estaba cuidadosamente limitado pero no enteramente excluido. Además, el recurso a la guerra y el recurso a la fuerza son dos cosas diferentes. La guerra podía estar prohibida, pero estaba autorizado el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales, como demuestra el caso de Corfú. En 1928 los autores del Pacto de París^{2/} trataron de llevar más lejos aún las limitaciones impuestas al recurso a la guerra por el Pacto de la Sociedad de las Naciones; pero no llegaron a formular con precisión la cuestión del empleo de la fuerza sin llegar a la guerra.

^{2/} Tratado General de Renuncia a la Guerra como Instrumento de Política Nacional, firmado en París, el 27 de agosto de 1928 (League of Nations, Treaty Series, Vol. XCV, No. 2137).

15. El párrafo 4 del Artículo 2 de la Carta representa un gran progreso con relación a esos importantes precursores. Pero el verdadero defecto del Pacto de la Sociedad de las Naciones, como también del Pacto de París, no es cuestión de texto sino de contexto: un número demasiado grande de Estados, incluso Estados poderosos, no estaban dispuestos a cumplir las obligaciones que les imponían esos instrumentos. De la lectura del párrafo 4 del Artículo 2 de la Carta se desprende inmediatamente que en vez de limitarse a imponer restricciones al derecho de hacer la guerra la Carta tiene en mira el empleo de la fuerza y hasta la amenaza de emplear la fuerza. Si a ello se agregan las obligaciones positivas que contiene el párrafo 3 del Artículo 2, la prohibición del párrafo 4 resulta completa e imperativa.

16. Pero cabe aún preguntarse qué significa exactamente el término "fuerza". Lauterpacht estima que esta expresión está utilizada en el sentido corriente, es decir que se refiere a la fuerza armada por oposición a la presión económica y política, y apoya esta interpretación en el Preámbulo de la Carta donde se dice: "... que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común". En su quinto período de sesiones, en el que adoptó una serie de resoluciones que hicieron época en la historia del mantenimiento de la paz internacional, la Asamblea General parece haber llegado a una interpretación análoga. En la resolución 378 (V) relativa a los Deberes de los Estados en caso de ruptura de hostilidades, reafirmó "los Principios contenidos en la Carta, que exigen que no se recurra a la fuerza de las armas excepto en servicio del interés común, y nunca contra la integridad territorial o la independencia política de ningún Estado". Pero en el mismo período de sesiones, en su resolución 380 (V) relativa a la "Paz por los hechos", la Asamblea General condenó "la intervención de un Estado en los asuntos internos de otro Estado con el fin de cambiar, por la amenaza o el uso de la fuerza, su Gobierno legalmente establecido". La Asamblea ha reafirmado solemnemente "que cualesquiera que sean las armas utilizadas, toda agresión, tanto si se la comete abiertamente como si se la lleva a cabo fomentando la guerra civil en beneficio de una Potencia extranjera, o de cualquier otra manera, constituye el más grave de todos los delitos contra la paz y la seguridad del mundo entero". Al declarar que la incitación a la guerra civil en beneficio de una Potencia extranjera constituye un acto de agresión, la Asamblea permite entender que ese acto podría constituir un caso de amenaza o de empleo de la fuerza.

17. Si la prohibición de recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza armada va más allá del empleo de la fuerza armada aplicada directa y abiertamente: ¿a qué otras formas secundarias de coacción podría aplicarse el término "fuerza"? En el curso del debate se ha dicho que podría aplicarse a la presión económica. A este respecto cabe subrayar que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, celebrada en San Francisco, Brasil había presentado una enmienda al párrafo 4 del Artículo 2, conforme al cual la prohibición contenida en ese párrafo hubiera mencionado expresamente las "medidas de orden económico". La enmienda de Brasil fue rechazada por gran mayoría^{3/}. El representante de Afganistán se ha referido a la negativa

^{3/} Véase United Nations Conference on International Organization, Commission I, 5 June 1945, Vol. 6, págs. 334 y 335, 339 y 340.

del Estado ribereño a acordar acceso al mar a un país que no tenga litoral marítimo: ¿se ha de interpretar también que en este caso hay empleo de la fuerza? La cuestión del acceso al mar es, huelga decirlo, de gran importancia; pero en modo alguno es seguro que esté comprendida dentro del párrafo 4 del Artículo 2. Todo esto muestra que el sentido del término "fuerza" no es perfectamente claro. El orador quiere subrayar que lo que ha dicho no compromete en nada la opinión de su Gobierno sobre cualquier interpretación de la palabra sino que tiende más bien a demostrar que la cuestión merece ser estudiada atentamente por la Comisión.

18. Una segunda cuestión que plantea el texto del párrafo 4 del Artículo 2 es el sentido de la expresión "en sus relaciones internacionales". Parece que la prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza se aplica a las controversias entre dos Estados y que un Estado puede, por tanto, emplear la fuerza en caso de guerra civil y sofocar una rebelión que estalla en su propio territorio. Pero la cuestión que plantean estas palabras es más amplia, ya que evidentemente puede preguntarse qué es el territorio de un Estado. Un grupo o una colectividad puede pretender la personalidad internacional o la condición de Estado y que, por consiguiente, toda amenaza o uso de la fuerza contra dicha colectividad sería "internacional" y caería dentro del ámbito del párrafo 4 del Artículo 2. Este problema está ligado, a su vez, al sistema que actualmente se utiliza para determinar, en derecho internacional, si existen "relaciones internacionales" entre colectividades. El reconocimiento de un Estado no es un proceso centralizado. Mientras así sea, la aplicación del párrafo 4 del Artículo 2 puede dar lugar a dificultades como aquéllas con que se enfrentaron con algún éxito las Naciones Unidas en 1947, en el caso de Indonesia.

19. Una tercera cuestión que plantea el texto del párrafo 4 del Artículo 2 es la de saber si la prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra "la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado" significa que se autoriza el uso de la fuerza en otros casos. Los debates de la Conferencia de San Francisco y los trabajos de ciertos juristas parecen indicar que no es así. Estas palabras se insertaron en San Francisco para garantizar explícitamente a los Estados pequeños su integridad territorial y su independencia política. Evidentemente no se pretende con ellas permitir a un Estado que emplee la fuerza contra otro Estado alegando que no la emplea contra la integridad territorial y la independencia política de este otro Estado. Si un Estado A pudiese penetrar en el territorio de un Estado B y pretender que su acción es legal en virtud del párrafo 4 del Artículo 2, por el hecho de que no pretende atentar de un modo permanente contra la integridad territorial y la independencia política del Estado B, el valor del párrafo 4 del Artículo 2 sería discutible. Sin embargo, la cuestión es delicada, pues se ha pretendido que un acto de auténtica legítima defensa, por definición, no puede ir dirigido contra la integridad territorial y la independencia política de otro Estado.

20. Es evidente según el párrafo 4 del Artículo 2, que la prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra "cualquier Estado" se aplica a "cualquier Estado" y no solamente a los Estados Miembros. Por consiguiente, los Estados que no son miembros de la Organización, a los cuales se aplican no obstante las disposiciones del párrafo 6 del Ar-

tículo 2 de la Carta, gozan de la protección del párrafo 4 del Artículo 2. Surge entonces otra cuestión: ¿Están obligados los Estados no miembros por el párrafo 4 del Artículo 2 del cual se benefician? El Gobierno de los Estados Unidos cree que sí, en virtud del principio de reciprocidad. Lo están, además, porque los principios del párrafo 4 del Artículo 2 han adquirido actualmente relieve en el derecho internacional general porque de conformidad con el párrafo 6 del Artículo 2, la Organización procura que los Estados que no son miembros de las Naciones Unidas actúen de acuerdo con estos principios en la medida necesaria para el mantenimiento de la paz o de la seguridad internacionales, y porque el interés internacional que reviste el mantenimiento de la paz y de la seguridad exige indudablemente que lo estén. Cabe añadir que en la práctica siempre se ha considerado que estaban obligados por dicho párrafo. La frase "cualquier Estado" da lugar a una pregunta adicional: ¿puede un Estado, con sólo rechazar la condición de Estado a otra entidad, quedar en libertad para atacarla? La historia de las Naciones Unidas nos muestra que, en la práctica, la comunidad internacional no permitiría que el atacante, con simplemente negarse a reconocer a su víctima como Estado, evadiera la prohibición del párrafo 4 del Artículo 2.

21. La última frase del párrafo 4 del Artículo 2, prohíbe el uso de la fuerza "en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas". A este respecto son especialmente pertinentes los Propósitos enumerados en el párrafo 1 del Artículo 1. La última frase del párrafo 4 del Artículo 2 subraya, pues, la legalidad de la fuerza como elemento de las "medidas colectivas eficaces" adoptadas de conformidad con la Carta. Estas medidas colectivas eficaces son las que puede adoptar el Consejo de Seguridad de conformidad con el Capítulo VII y en particular con el Artículo 42, las que la Asamblea General puede recomendar en virtud de los Artículos 10 y 11, y las que pueden adoptar los organismos regionales con arreglo al Capítulo VIII. Además, de conformidad con el Artículo 51, no hay ninguna disposición en la Carta que menoscabe el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado. El orador no se propone analizar estos artículos y capítulos, aunque estén estrechamente vinculados con el párrafo 4 del Artículo 2. Sólo desea subrayar que la delegación de los Estados Unidos ha escuchado con gran interés la meditada y perspicaz intervención de la representante del Reino Unido (805a. sesión), cuya claridad y profundidad, a juicio del orador, no podrán ser disminuidas por ningún intento que se haga por darle una interpretación deformada.

22. El representante de los Estados Unidos no se propone hacer una crítica detallada de las propuestas de Checoslovaquia relativas al párrafo 4 del Artículo; el proyecto checoslovaco^{4/} confirma el escepticismo de su delegación respecto a la oportunidad y a la posibilidad de una codificación y de un desarrollo progresivo de los principios jurídicos enunciados en este párrafo.

23. Para comprender las reglas que rigen el uso de la fuerza en las relaciones entre Estados sería útil examinar las diversas categorías de situaciones a las que se pueden aplicar estas reglas. La Comisión no

^{4/} Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimoséptimo período de sesiones, Anexos, tema 75 del programa, documento A/C.6/L.505.

ha de preocuparse de casos tales como la invasión de un Estado por fuerzas armadas o el bombardeo naval o aéreo de una ciudad, que evidentemente constituyen una violación de la Carta y no plantean dificultades de interpretación. Pero no ocurre lo mismo cuando una fuerza extranjera penetra en el territorio de un Estado con el consentimiento de dicho Estado y este último retira ulteriormente su consentimiento. La negativa a retirar esas tropas ¿constituye una amenaza de uso de la fuerza en violación del párrafo 4 del Artículo 2 y una amenaza contra la integridad territorial y la independencia del Estado ocupado? Al parecer, poco importa, que la presencia de tropas extranjeras no forme parte de un plan para derrocar el gobierno legítimo o apoyar ciertas reivindicaciones territoriales. La experiencia de las Naciones Unidas tiende a confirmar estas conclusiones, especialmente en el caso sometido al Consejo de Seguridad por el Irán, en 1946, y que, por fortuna, se resolvió mediante negociaciones.

24. Hay otro supuesto que conviene prever: la presencia en el territorio de un Estado de una fuerza armada extranjera que no reconoce la autoridad de ese Estado; se trata, sin duda, de una amenaza contra la independencia política y la integridad territorial de este Estado. Pero quizás no sea siempre evidente que se trata de una amenaza de uso de la fuerza "en sus relaciones internacionales" en el sentido del párrafo 4 del Artículo 2. En efecto, será preciso determinar que los invasores son agentes de un Estado extranjero o imputar la responsabilidad de sus actos a un gobierno extranjero. El orador cita a título de ejemplo la cuestión de las tropas irregulares chinas que se batieron en retirada y entraron en Birmania, en la época en que el Gobierno de la República de China se había retirado a Formosa, y cuya presencia fue objeto de una reclamación de Birmania en el octavo período de sesiones de la Asamblea General, en 1953. Aunque el Gobierno de la República de China conservaba escasa autoridad sobre estas tropas y las había desautorizado, la Asamblea General estimó que su presencia violaba la integridad territorial de Birmania. Implícito en esa conclusión iba que mientras esas tropas irregulares no hubieran roto todo vínculo con el Gobierno de la República de China, negándose a ser evacuadas, este último seguía siendo responsable por sus actos.

25. Puede haber también violación del párrafo 4 del Artículo 2 cuando un Estado ayuda a grupos armados sublevados contra el gobierno de otro Estado, o proporciona "voluntarios" que combaten a las órdenes de estos rebeldes, debido a que la responsabilidad de un acto la comparten todos los que, con conocimiento de causa, participan en su ejecución. Las Naciones Unidas han confrontado esa situación, por ejemplo, en el caso de los guerrilleros armados, que habían sido entrenados y sostenidos por ciertos vecinos del norte de Grecia. El Consejo de Seguridad, al examinar una reclamación de Grecia a finales de 1946, nombró una comisión investigadora que confirmó las aseveraciones del Gobierno griego, pero el Consejo no pudo actuar debido a la falta de unanimidad entre sus miembros permanentes. La cuestión fue remitida a la Asamblea General que, en su resolución 109 (II) estimó que los actos en referencia constituían una amenaza contra la integridad territorial y la independencia política de Grecia e invitó a los Estados vecinos a abstenerse de ayudar a los guerrilleros griegos.

26. El número de armisticios y de acuerdos de cesación del fuego concertados bajo los auspicios de las Naciones Unidas es testimonio de los esfuerzos desplegados para hacer triunfar una idea de orden internacional en los conflictos localizados. Las hostilidades que estallaron en 1948 en Cachemira y en Palestina marcaron el comienzo de lo que se podría llamar el derecho internacional del cese del fuego, el cual añade a la obligación fundamental que tienen los Estados de abstenerse de la amenaza o del uso de la fuerza, un régimen jurídico que emana del ejercicio de los poderes conferidos a la Organización para asegurar el mantenimiento de la paz.

27. En cuanto a la amenaza, se la condena por la misma razón que al uso de la fuerza, pues un Estado que opta por practicar una política de fuerza puede, con la amenaza, contravenir las disposiciones de la Carta incluso antes de haber recurrido efectivamente a la fuerza. En las relaciones entre particulares es relativamente fácil determinar si se trata de una amenaza seria, sobre todo si forma parte de un plan tendiente a alcanzar un objetivo determinado, y si el que la profiere manifiesta su intención de ejecutarla y puede hacerlo. Estos criterios son igualmente válidos en las relaciones entre Estados, aunque en este caso la cuestión es más compleja. En ciertas circunstancias, basándose en la conducta anterior de un Estado, en el hecho de que haya pretendido o no rehacer el mundo a su imagen o en que sus declaraciones sean o no ante todo para consumo interno, debe ser posible llegar a un juicio fundado sobre si ese Estado se ha hecho culpable de amenazas en el sentido que se les da en la Carta.

28. La amenaza contra un Estado puede asumir también formas muy sutiles y exigir un gradual refinamiento de nuestros patrones legales de práctica internacional. La presencia, incluso más allá de las fronteras, de una poderosa fuerza militar extranjera puede favorecer, en un Estado más débil, las maniobras de los representantes de este Estado extranjero si pretenden lograr un cambio de régimen por medios anticonstitucionales. Igualmente puede ayudar a una minoría que pretende tomar el poder y que, sin el apoyo de esta amenaza, no podría desvirtuar los procesos constitucionales. Esta presencia puede obstruir la aplicación de sanciones contra los actos de violencia cometidos por la oposición o impedir el funcionamiento normal de un gobierno con el fin de derrocarlo. En estas condiciones, es evidente que se trata de una clara amenaza contra la independencia política de un Estado. El Consejo de Seguridad ha tenido ocasión de exponer sus puntos de vista sobre casos de esta índole, especialmente en 1948^{5/}, cuando Checoslovaquia presentó su reclamación, en la cual se alegaba que un grupo minoritario internacional había logrado tomar el poder, y suspender el funcionamiento de las instituciones constitucionales y parlamentarias, solamente debido a la ayuda, de presente y prometida para lo futuro, de representantes de un Gobierno extranjero que se encontraban dentro de Checoslovaquia. En aquella ocasión el Consejo de Seguridad no pudo actuar debido al ejercicio de un doble veto, pero lo que importa para el debate actual es que la mayoría del Consejo hubiese estimado que parecía tratarse de un caso de amenaza de recurrir a la fuerza en las relaciones internacionales y que esta situación exigía una investigación inmediata por parte del Consejo.

^{5/} Véase *Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, tercer año, Suplemento de abril de 1948, documento S/718.*

29. La historia de los casos de recursos a la amenaza o al uso de la fuerza desde 1945, en particular de los casos que han provocado la intervención de las Naciones Unidas, ofrece pues a la Sexta Comisión preciosos elementos para la tarea que ha de realizar. El párrafo 4 del Artículo 2 abarca en principio toda una serie de actos prohibidos, pero la diversidad de los actos que han provocado la aplicación de estas disposiciones ha excedido todo cuanto los autores de la Carta pudieron prever. La solución propuesta por las Naciones Unidas, en el número alentador de casos en que han podido actuar efectivamente, ha tenido que adaptarse a cada problema concreto y el elemento decisivo ha sido con frecuencia la ingeniosidad con que se han aplicado a situaciones nuevas los procedimientos previstos en la Carta.

30. Los fracasos de la Organización o del derecho internacional raras veces, si alguna, se han debido a imprecisión del párrafo 4 del Artículo 2 en cuanto a las obligaciones jurídicas de las partes. La razón es quizás más bien que ciertos Estados, en ciertas circunstancias, han apoyado con debilidad cualquier sistema de derecho aplicable a las relaciones entre los Estados. Si en la Carta hubiese figurado un código más preciso, es probable que no se hubiesen previsto en él las situaciones inesperadas que el párrafo 4 del Artículo 2, en su forma actual cubre suficientemente. Los autores de la Carta estimaban con razón que en lugar de promulgar reglas que la rápida evolución de las relaciones internacionales pronto hubiera dejado obsoletas, era preferible establecer normas de conducta fundamentales que pudieran enriquecerse con la experiencia adquirida y que fuesen suficientemente estables para seguir siendo aplicables durante muchas generaciones. Lo más importante es aplicar con energía e inteligencia, en cada nuevo conflicto, las facultades de que la Carta ha investido a la Organización con miras al mantenimiento de la paz. Correlativamente, es necesario que, en su conducta individual, los Estados se ajusten con toda buena fe a los principios de la Carta. Para concluir, el orador subraya que la verdadera innovación en las relaciones internacionales del siglo XX no reside tanto en las obligaciones que emanan de los tratados como en la existencia de instituciones internacionales encargadas de hacer respetar esas obligaciones. Lo esencial, tanto para hacer efectivas estas obligaciones como para estudiarlas, es la práctica seguida por estas instituciones para hacer respetar las obligaciones fundamentales del derecho internacional. La Sexta Comisión puede contribuir a disipar las dificultades con que se ha tropezado en la aplicación de los principios de la Carta referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, procediendo a un examen imparcial no sólo de las disposiciones de la Carta sino de la práctica seguida a este respecto. Los Estados tienen en la Organización un dispositivo que les permite no solamente cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de los tratados, sino también definir y mejorar sus relaciones. Todos sus esfuerzos deben consagrarse al mantenimiento y al progreso de la Organización.

31. El Sr. PECHOTA (Checoslovaquia) dice que el representante de los Estados Unidos ha dado una versión totalmente deformada de los acontecimientos ocurridos en Checoslovaquia después de la segunda guerra mundial. El cambio pacífico de Gobierno que se efectuó en Checoslovaquia, en 1948, con el consentimiento del pueblo checoslovaco, ha servido de pretexto a los Estados Unidos para iniciar actividades

hostiles contra Checoslovaquia y para interferir en sus asuntos internos. El orador, sin embargo, no desea seguir el ejemplo del representante de los Estados Unidos entablando una discusión que no sirva los propósitos de la coexistencia pacífica.

32. El Sr. MOROZOV (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) dice que la cuestión esencial reside en saber si en el actual período de sesiones se llegará a un acuerdo sobre el problema que se examina. El representante de los Estados Unidos, al comienzo de su exposición, manifestó que su país se interesaba vivamente por este problema y destacó su importancia. Por desgracia, en el resto de su intervención no se puede observar ningún intento serio de resolver este problema. Por lo que se refiere a las afirmaciones del representante de los Estados Unidos relativas a los acontecimientos ocurridos en Checoslovaquia, el orador se limitará a decir que los hechos mencionados por el representante de los Estados Unidos son susceptibles de una interpretación muy distinta. Conviene eliminar de la discusión todos los argumentos que puedan crear un ambiente poco favorable a la solución del problema que se examina, sin lo cual la Comisión deberá resolverse a abandonar la idea misma de las relaciones de amistad y no podrá siquiera elaborar una declaración.

33. Por otra parte, siendo así que el proyecto de resolución checoslovaca es un documento práctico, que permitiría codificar las relaciones internacionales, el representante de los Estados Unidos se ha negado a examinar sus disposiciones concretas, que han sido apoyadas por otros representantes. La delegación soviética quisiera saber por qué no le conviene al representante de los Estados Unidos las propuestas checoslovacas.

34. Finalmente, en su intervención, el representante de los Estados Unidos parte de premisas falsas y en su conclusión hace una distinción mal fundada entre las obligaciones internacionales que deben asumir los Estados y la forma en que deben cumplir estas obligaciones. Ahora bien, sería un error de metodología no apreciar el vínculo que existe entre estos dos elementos. El respeto de estas obligaciones es el problema clave. Es necesaria pues una formulación más precisa, como se propone claramente en el proyecto checoslovaco. Sería enojoso descartar la documentación presentada a la Sexta Comisión sin discutir su fondo. Es posible que las disposiciones propuestas no estén formuladas de una manera perfecta, pero es necesario tratar de mejorarlas. El orador espera, pues, que la delegación de los Estados Unidos consentirá en examinarlas y que los obstáculos creados por la posición de los Estados Unidos podrán ser superados.

35. El Sr. PLIMPTON (Estados Unidos), respondiendo a las observaciones del representante de Checoslovaquia, invita a los miembros de la Comisión a remitirse a las actas de los debates del Consejo de Seguridad en las cuales se exponen con claridad los hechos.

36. Refiriéndose a las observaciones del representante de la Unión Soviética que le ha invitado a comentar el proyecto de declaración presentado por la delegación checoslovaca en el decimoséptimo período de sesiones, el orador declara que el proyecto es un conjunto de piadosas declaraciones generales en las que se enuncian principios que nadie discute y que, por otra parte, figuran ya todos en la Carta.

No sirve de nada repetir los principios de la Carta en una forma ligeramente diferente. Los principios que se recogen en el proyecto de declaración checoslovaco están redactados en términos tan generales que no representan progreso alguno en relación con la Carta y que no resuelven ningún problema. La Sexta Comisión perdería su tiempo discutiéndolos ya que algunos de ellos, como el principio de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza, el principio de la prohibición de las armas de destrucción en masa, el principio del desarme general y completo, el principio de la prohibición de la propaganda en favor de la guerra, son ya objeto de trabajos profundos por parte de la Conferencia del Comité de Desarme de Dieciocho Naciones o figuran ya en resoluciones de la Asamblea General. Lo que debe hacer la Sexta Comisión es no contentarse con repetir la Carta, sino buscar los medios para aplicarla con mayor eficacia. Los principios que contiene el proyecto de declaración checoslovaco son demasiado vagos, son palabras y no principios jurídicos, y no aportan nada al derecho internacional.

37. Por lo que respecta a las observaciones del representante de la Unión Soviética relativas a las obligaciones y a la manera de darles cumplimiento, el orador precisa que la Carta impone a los Estados Miembros el deber de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza. Esta obligación es, en general, bastante difícil de interpretar, pero es inútil dedicar tiempo a tratar de definir el sentido de la palabra "fuerza"; es más útil pensar en lo que se puede hacer para eliminar la fuerza cuando alguien

amenaza con usar de ella. El problema reside en que, a despecho de las disposiciones de la Carta, los países del mundo continúan usando la fuerza. Es necesario pues, encontrar el medio de impedir a todos los Estados que recurran a la amenaza o al uso de la fuerza.

38. El Sr. MOROZOV (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) comprueba con satisfacción que el representante de los Estados Unidos aborda por fin en forma concreta el examen del proyecto de Declaración checoslovaco. El representante de los Estados Unidos ha reconocido que nadie ponía en tela de juicio la mayoría de los principios que figuran en dicho proyecto de Declaración. Le reprocha que recoja las disposiciones de la Carta o de ciertas resoluciones. Pero el proceso de codificación consiste precisamente en tomar como punto de partida los documentos existentes y en sistematizar los elementos de derecho internacional que contienen. La codificación supone la recogida de datos procedentes de distintas fuentes. Es comprensible que las disposiciones propuestas se presten a discusión pero, ya que el representante de los Estados Unidos ha reconocido que no eran radicalmente malas, proporcionan una base sobre la cual puede apoyarse la Sexta Comisión para estudiarlas.

39. U HLA MAUNG (Birmania) se reserva el derecho de responder al representante de los Estados Unidos con respecto a ciertas observaciones que ha hecho sobre la presencia de fuerzas chinas en el Territorio birmano.

Se levanta la sesión a las 13.15 horas.