

C. LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

1. LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS

A. ANTECEDENTES

México ingresó a la Sociedad de las Naciones en 1932 donde desempeñó un papel trascendente en los casos importantes de la época, particularmente los de Etiopía y España. La participación clara y vertical en la Sociedad de las Naciones se significó en un valioso acervo de experiencias, así como en el ejercicio de la vocación internacionalista del país, evidente también en su activa participación en el sistema interamericano.

Con referencia a los antecedentes directos de las Naciones Unidas, México suscribió la Resolución XXXV, adoptada en la III Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, que expresó su apoyo a los principios contenidos en la Carta del Atlántico, debida a Roosevelt y Churchill, y que contuvo los lineamientos ideológicos que animarían los trabajos y negociaciones para reconstruir al mundo de las posguerra. Asimismo, una vez que México declaró la guerra a Alemania, Italia y Japón, se adhirió a la Declaración de Washington del 10. de enero de 1942.

De particular interés resulta la posición que adoptó frente a las reuniones de Dumbarton Oaks celebradas entre Estados Unidos, la URSS, el Reino Unido de la Gran Bretaña y China. México envió el 5 de septiembre de 1944 un proyecto de constitución del organismo internacional en el que sobresalían algunas ideas directrices: el respeto a la democracia, el respeto recíproco de los Estados, la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de las controversias, el respeto a los derechos humanos, la adopción de una carta de derechos y deberes de los Estados, el reconocimiento de la Clausula Calvo, etcétera.

México participó y fue país anfitrión de la Conferencia de Chapultepec de 1945, denominada de los Problemas de la Guerra y de la Paz, en la que se armonizaron las concepciones de las repúblicas americanas para la conferencia Mundial. Son ampliamente conocidas las posiciones sobre el regionalismo que fueron alumbradas en esta reunión y que se plasmaron en el capítulo VIII sobre Acuerdos Regionales de la Carta de las Naciones Unidas.

Acudió México a la Conferencia de San Francisco que se extendió del 25 de abril al 26 de junio de 1945. Además de las posiciones antes mencionadas defendió en el seno de las Conferencias algunos puntos originales: a) la inclusión, en la Carta, de la obligación para los Estados de incorporación del derecho internacional a los derechos nacionales de los Estados miembros; b) adopción de una Declaración de Derechos y Deberes Internacionales del Hombre y creación de un órgano internacional especializado que se encargara de asegurar su cumpli-

miento; c) Fortalecer el papel de la Asamblea General en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.⁴³

México fue uno de los 51 países signatarios originales de la Carta. En el Diario Oficial del 17 de octubre de 1945 se publicó la aprobación del Senado a la Carta de la ONU. El único artículo del Decreto reza: "*Se aprueban la Carta de las Naciones Unidas, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y los Acuerdos Provisionales concertados por los Gobiernos participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Organización Internacional . . .*" El depósito del instrumento de ratificación en la Secretaría tuvo lugar el 7 de noviembre del mismo año, a escasas dos semanas de la entrada en vigor de la Carta.

B. LOS ORGANOS

La Organización tiene seis órganos principales con un amplio y complejo tejido de órganos subsidiarios. Los seis órganos principales son el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, la Secretaría, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria y la Corte Internacional de Justicia. Tiene su asiento en la sede de la organización, o sea, en la Ciudad de Nueva York, salvo en el caso de la Corte Internacional de Justicia que tiene su sede en el Palacio de la Paz de la Haya. Los demás órganos se encuentran facultados para celebrar sesiones extra-sede como aconteció en la reunión del Consejo de Seguridad de 1973 en Panamá.

B.1. El Consejo de Seguridad

Es el órgano que tiene encargada la función primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Se encuentra integrado, a partir de la reforma del artículo 23 que entró en vigor el 31 de agosto de 1965, por 15 miembros, cinco de ellos permanentes: los Estados Unidos, la Unión Soviética, Francia, El Reino Unido de la Gran Bretaña y China (a partir de 1971 la representación recae en el gobierno de la República Popular de China), y diez elegidos para un período de 2 años, designados con un criterio de equitativa distribución geográfica.

El procedimiento de votación del Consejo de Seguridad es clave para entender la actividad de las Naciones Unidas en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Los asuntos de orden formal requieren una votación de nueve miembros cualesquiera del Consejo. Las demás cuestiones exigen el mismo número de votos; pero incluyéndose el voto afirmativo de los cinco miembros permanentes. De esta suerte las cinco potencias tienen dos privilegios evidentes: el pertenecer al Consejo de Seguridad mientras no se

⁴³Castañeda, Jorge, *México ante las Naciones Unidas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1956.

reforme el artículo 23 que les concede el carácter de permanentes. Cabe tener presente que una reforma a la Carta de las Naciones Unidas demanda la ratificación de dos terceras partes de los miembros, incluyéndose la ratificación de los cinco miembros presentes. No resulta lógico pensar que los miembros permanentes acepten un proceso de reformas que altere su carácter de permanentes.

En segundo término tienen concedido el *derecho de veto* que los faculta para detener la actividad del Consejo en el mantenimiento de la paz. La visión mexicana para la constitución de una organización mundial contempló en un principio la necesidad de fortalecer a la Asamblea General e inclusive supeditar al Consejo de Seguridad a la acción de aquélla para evitar el empantanamiento de la función de paz y su monopolio en favor de las cinco potencias.

Sin embargo, la fórmula de votación que se aceptó en la Reunión de Yalta, en febrero de 1945, antes de que se iniciara la Conferencia de San Francisco, se impuso, entre otras razones, por una consideración elemental de realismo. El funcionamiento de la organización para mantener la paz en contra de una de las superpotencias hubiera implicado su destrucción o, por lo menos, un grave deterioro. *A priori* se prefirió que se paralizara la acción de la organización a arriesgarla a una confrontación con las superpotencias. Lo que nunca se esperó es que el mundo se polarizaría en dos bloques antagónicos con una ramificación mundial de intereses que comprometería a las dos potencias dominantes en la mayoría de los conflictos. De ahí la raquítica acción de la ONU en el mantenimiento de la paz que no ha podido brindar soluciones adecuadas a la proliferación de conflictos locales y que ha propiciado el surgimiento de las instituciones de seguridad colectiva como la OTAN y el Pacto de Varsovia, así como las negociaciones y soluciones al margen de las Naciones Unidas.

México, al votar a favor de la composición del Consejo de Seguridad en 1945, justificó su posición en el principio de las "responsabilidades proporcionadas a las capacidades individuales". Esto es, conceder un grado mayor de atribuciones a quienes tenían una responsabilidad más considerable en el mantenimiento de la paz. Alfonso García Robles en su intervención del 20 de junio de 1945, en la Tercera Comisión de la Conferencia de San Francisco, así lo sostuvo, aclarando que el principio jurídico de correlación entre facultades y obligaciones dejaba a salvo el principio básico de la igualdad de derechos de todos los Estados.⁴⁴

Muy pronto, sin embargo, la impecable argumentación legalista sería apabullada por el abuso del derecho de veto. La decepcionante realidad motivó una propuesta mexicana en la III Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 1948. No se completaban todavía los tres primeros años de vigencia de la Carta cuando se precisó de un llamamiento a los miembros permanentes que fue adoptado por el órgano deliberativo. Se transcriben los principales puntos del proyecto mexicano.⁴⁵

⁴⁴ García Robles, Alfonso, *México en las Naciones Unidas*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 1970, pp. 14-17.

⁴⁵ Padilla Nervo, Luis, *Discursos y Declaraciones sobre Política Internacional, 1948-1958*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1958, pp. 25 y 26.

Considerando que (las mencionadas) potencias aliadas que asumieron, en la Segunda Conferencia de Moscú, la responsabilidad de preparar y concluir los tratados de paz, no han logrado después de tres años de esfuerzos realizar plenamente su más alta misión estructurando una paz justa y durable. Considerando que el desacuerdo entre dichas potencias en materias de vital importancia para todas las Naciones Unidas es, en la hora actual, para todos los pueblos de la tierra la causa de más honda preocupación . . . Resuelve. PRIMERO. Expresar su confianza en que las Grandes Potencias Aliadas normarán su política en el espíritu de la declaración que suscribieron en Crimea, en la cual reafirmaron su fé en los principios de la Declaración de las Naciones Unidas, y su determinación de estructurar, en colaboración con otras naciones amantes de la paz, un orden mundial bajo la égida del Derecho, consagrado a la paz, la seguridad, la libertad y el bienestar general de toda la humanidad.

A treinta y cinco años de vida de la organización neoyorquina vale todavía el llamado mexicano a las cinco potencias permanentes.

México fue, al inicio de vida de la organización miembro elegido del Consejo de Seguridad. La experiencia resultante enseñó que como miembro no permanente es difícil influir de manera determinante en los asuntos mundiales, y que la adopción de posiciones dentro del Consejo suele traducirse en animadversión de los países afectados. De ahí que México hubiera adoptado por décadas una actitud de reserva respecto a la participación en el Consejo. Esta postura cambió en 1979 cuando fue elegido nuevamente Miembro del Consejo de Seguridad con lo que se dio fin a las reñidas y trabadas votaciones de la Asamblea General para designar a un país latinoamericano. Como se recordará la disputa se centraba entre la elección de Cuba y Colombia, y sólo la intervención compromisoria de México al aceptar su candidatura para el Consejo pudo zanjar la diferencia. Otra consideración en la decisión mexicana de participar en el Consejo es que a través de la multilateralidad se ensaya una salida a la asfixiante bilateralidad con los Estados Unidos.

Según se apuntaba al principio de este inciso, el Consejo de Seguridad tiene encomendada "*La responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales*". Los miembros de la organización delegaron esta función en el Consejo y reconocen que actúa a nombre de ellos al desempeñar sus funciones.

Paralelamente a las funciones en el marco del mantenimiento de la Paz, el Consejo de Seguridad tiene un conjunto de atribuciones relacionadas con la vida interna de la organización y que ponen de relieve su rango jerárquico superior. En la admisión de nuevos miembros o en caso de expulsión; para el nombramiento de secretario general, se precisa la recomendación previa del Consejo de Seguridad con el voto favorable o por lo menos la abstención de los cinco miembros permanentes.

Son fundamentalmente dos las categorías de competencias que tiene el Consejo para el mantenimiento de la paz: a) El arreglo pacífico de controversias, y b) La acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.

Para el primer rubro de competencias el Consejo puede instar a las partes a solventar una diferencia a través de los métodos tradicionales de solución de

controversias que enumera el artículo 33 de la Carta: negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial, recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

El segundo rubro de competencias, o sea la acción en casos de amenaza a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión admite cuatro tipos de atribuciones principales:

a) Hacer recomendaciones

b) La adopción de *medidas provisionales* que pueden revestir gran importancia.⁴⁶ En efecto, la frase aparentemente inocua *medidas provisionales* ha sido base legal de importantes decisiones y acciones como el establecimiento por el Consejo de Tropas de Emergencia para zonas conflictivas, con una función de interposición y vigilancia. Ejemplo las tropas enviadas al Congo. Es sabido que México, amparado en el principio de no intervención se ha negado a participar en los contingentes militares que se han fletado. Todavía en 1977 con motivo de la organización de una fuerza especial para el Líbano, y ante una declaración del embajador mexicano en Naciones Unidas, que anticipó el consentimiento mexicano a contribuir con tropas, el gobierno ratificó la posición tradicional de mantenerse al margen, cobijado por el principio de la no intervención.

c) La adopción de medidas que no impliquen el uso de la fuerza y que pueden comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.⁴⁷ No está por demás la advertencia de que esta facultad puede operar sólo cuando existe una amenaza a la paz, un quebrantamiento a la paz o un acto de agresión. La violación de una norma de derecho internacional que no signifique una amenaza o una ruptura de la paz no es suficiente para que entre en aplicación este precepto. Así fue explicado el voto de abstención de México en el Consejo de Seguridad sobre la propuesta norteamericana que demandaba la aplicación de sanciones contra Irán por la retención ilegal de los diplomáticos estadounidenses.

d) La adopción de medidas que impliquen el uso de la fuerza aérea, naval y terrestre para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.⁴⁸ La acción bajo este supuesto normativo puede comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres. Procede subrayar que ésta es una de las dos excepciones en el derecho internacional a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. La otra es el derecho de legítima defensa, según se encuentra definido en el artículo 51 de la Carta.

El establecimiento de un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo, y cuya función sería la dirección estratégica de todas las fuerzas ar-

⁴⁶ Artículo 40 de la Carta.

⁴⁷ Artículo 41 de la Carta.

⁴⁸ Artículo 42 de la Carta.

madas puestas a disposición del Consejo. La creación del Estado Mayor y el establecimiento de fuerzas permanentes no han desbordado el ámbito formal del precepto en virtud de las agudas y enconadas diferencias que se han presentado entre los miembros permanentes. La fuerza creada para el Congo, al amparo del artículo 40, es tan sólo una muestra de las diferencias generadas sobre la interpretación de la base legal y la ejecución de las órdenes.

B.2. La Asamblea General

A diferencia del Consejo de Seguridad, cuya función se encuentra centrada en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la Asamblea General puede discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de la Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos de la institución. De esta suerte, el salón azul dorado de la Asamblea ha sido escenario de asuntos de la más diversa índole. Desde la importante decisión de la representación de China en 1971, la calidad de observador que se le reconoció a la OLP en 1974, hasta, recientemente, en 1977, la propuesta de Grenada para que se inicie el estudio oficial de los OVNIS.

Igualmente se distingue la Asamblea General en el hecho de que está compuesta por todos los miembros de la organización, existiendo igualdad en los derechos de participación, sin limitaciones por el tamaño o la importancia política de los países.

La Asamblea cubre una función deliberativa y a ello responde la facultad enunciada en el artículo 10 de la Carta de "discutir cualesquier asuntos o cuestiones". Sin embargo, de acuerdo con el texto de la Carta, puede adoptar decisiones que revistan obligatoriedad para los Estados miembros en cuestiones financieras internas, la suspensión de derechos por mora en las contribuciones, la elección de miembros para otros órganos, el establecimiento de órganos subsidiarios, etcétera.

Por su naturaleza de órgano deliberativo, las resoluciones surgidas de la Asamblea tienen valor formal de recomendación, carentes de obligatoriedad jurídica. Con todo, las resoluciones han llegado a cobrar una importancia notable como fuente de derecho. Políticamente, porque encarnan el sentir de la comunidad mundial y marcan una determinada línea a la cooperación internacional. Desde la perspectiva jurídica, porque la adopción de una resolución que posteriormente es objeto de pronunciamientos repetidos llega por vía consuetudinaria a consolidarse como norma jurídica. Asimismo, la adopción por consenso de una resolución, sin votos en contra, o con un mínimo de votos negativos, puede dar lugar a lo que la doctrina ha denominado "costumbre instantánea" o "costumbre salvaje". Regímenes jurídicos internacionales de primera magnitud se han impulsado y concretado dentro de la Asamblea: el derecho del espacio exterior, el derecho de la descolonización, el derecho de los fondos marinos y oceánicos, etcétera.

El valor jurídico de los actos de las organizaciones internacionales ha sido

estudiado y sostenido por Jorge Castañeda en varios trabajos fundamentales.⁴⁹ La posición de Alfonso García Robles en la Asamblea General de 1967, con motivo del debate sobre la Definición de la Agresión, presentó un criterio semejante, refiriéndose a la Resolución sobre *no intervención* de 1965: "por el número de Estados que la votó, la extensión y profundidad de su contenido y especialmente por carecer de oposición, refleja una convicción jurídica universal susceptible de considerarla como un verdadero principio de Derecho Internacional. . ." ⁵⁰

Dentro de la Asamblea General, México ha tenido un papel sobresaliente en temas que se asocian y se identifican con sus tesis internacionales, especialmente en materia de desarme, sobre la soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales, no intervención, derechos humanos, derechos y deberes económicos de los Estados, etcétera.

La Asamblea General, se repite, puede dicuir cualquier asunto que incluya dentro de su agenda. No obstante, existe una evidente subordinación de la misma con respecto al Consejo de Seguridad. Esto se explica en lo relativo a las facultades concurrentes en las que una recomendación previa del Consejo es indispensable para la solución de algunos asuntos (admisión de nuevos miembros, elección del secretario general, etcétera); pero de manera específica se transparenta en el campo del mantenimiento de la paz.

La Asamblea General no puede hacer recomendaciones, aunque sí discutir sobre aquellos asuntos de los que se esté ocupando el Consejo de Seguridad. Asimismo, se establece que toda cuestión que requiera *acción* será referida por la Asamblea General al Consejo de Seguridad. Contrariamente, la Asamblea General no ha hecho uso de la facultad concedida por la Carta para recibir y considerar informes anuales y especiales del Consejo de Seguridad.

Ya se ha mencionado el hecho de que una de las posiciones originales de México cuando se elaboró la Carta de San Francisco fue precisamente fortalecer a la Asamblea General con facultades coercitivas para el mantenimiento de la paz y con la adopción de un modelo ahora irremediamente utópico de concederle rango jerárquico superior en relación con el Consejo de Seguridad.

Los asuntos neurálgicos del mantenimiento de la paz, y el sistema institucional y jurídico de la organización, han propiciado enfrentamientos políticos y desarrollos jurídicos no del todo ortodoxos. Cuando los Estados Unidos ejercían influencia numérica en la Asamblea se trató de canalizar la discusión y solución de los problemas al conocimiento de este órgano. En otros momentos la paralización del Consejo y la empecinada actitud de algún miembro permanente para mantener un interés propio, han llevado al conflicto entre Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Téngase presentes dos ejemplos: la posición de la Asamblea en 1976 de solicitarle a los Estados Unidos que modificara

⁴⁹ Castañeda, Jorge, "La Creación del Derecho Internacional por las Naciones Unidas", *Foro Internacional*, v. XI, no. 42, oct-dic., 1970, México, "Naciones Unidas y Derecho Internacional" *Foro Internacional*, v. I, no. 2, oct-dic., 1960, México.

⁵⁰ García Robles, Alfonso, *op. cit.*, p. 43.

su voto contra el ingreso de Vietnam a las Naciones Unidas y la votación de condena contra la URSS en 1980 por la invasión a Afganistán después del veto soviético en el Consejo de Seguridad.

La evolución jurídica es de interés apasionante. En 1947 se creó la Comisión Interina o Pequeña Asamblea con la encomienda de funcionar entre las sesiones ordinarias de la Asamblea General que tienen lugar una vez al año. La Comisión fue acremente censurada por los países del bloque socialista que veían en este órgano una extensión de la actividad de la Asamblea General, misma que necesariamente debería estar limitada en el tiempo para no contrapesar el Consejo de Seguridad. Don Luis Padilla Nervo fue presidente del Comité Interino en 1948. Por demás está decir que la posición mexicana fue favorable al Comité. Cedámosle la palabra al ilustre diplomático mexicano:

Estoy convencido de que este primer experimento justifica plenamente la decisión de la Asamblea General de crear el Comité Interino; y de continuarse éste, podría, con el transcurso de los años y con la participación activa de todos los Miembros de las Naciones Unidas, demostrar que constituye la más importante medida para la aplicación del espíritu de la Carta.

Y más adelante agrega:

Será un símbolo (el Comité) de la unidad y de la vigilancia creciente de las Naciones Unidas, continuamente ocupada en elaborar y conservar relaciones amistosas entre todas las naciones del mundo.⁵¹

Las célebres Resoluciones Unión Pro Paz, adoptadas por la Asamblea General el 3 de noviembre de 1950, se insertan también en la tendencia de ampliar las facultades de la Asamblea General ante la parálisis del Consejo de Seguridad. Como se recordará, preveían una reunión de la Asamblea General si el derecho de veto detenía la acción del Consejo para el mantenimiento de la paz, y crearon una Comisión de Medidas Colectivas y una Comisión de Observación de la Paz. Lo mismo que el Comité Interino, las Resoluciones Unión Pro Paz fueron cuestionadas severamente en cuanto a su legalidad por el bloque socialista. La posición mexicana, dominada entonces por la preocupación del estancamiento del Consejo de Seguridad y por el endeble equilibrio mundial fue favorable a las Resoluciones Unión Pro Paz. Oigamos nuevamente a don Luis Padilla Nervo:

...Al lado del sistema de seguridad colectiva de la Carta, se ha desarrollado un sistema subsidiario que podrá funcionar tanto bajo la autoridad del Consejo de Seguridad —el cual carece todavía de elementos para llevar una acción coercitiva— como bajo la autoridad de la Asamblea General, supletoriamente, si el Consejo de Seguridad no está en aptitud de tomar decisiones.

Y continuaba algunos párrafos adelante:

Necesitamos admitir, a este propósito, que han sido los hechos los que han precipitado

⁵¹ Padilla Nervo, Luis, *op. cit.*, pp. 8 y ss.

estos desarrollos. Frente a los grandes peligros que nos amenazan nada habría excusado que las Naciones Unidas, en vez de prepararse para una posible emergencia, se hubieran conformado con permanecer inactivos.⁵²

La dilucidación de las competencias del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General tuvo lugar con motivo de las fuerzas de emergencia que creó la Asamblea General a raíz de la invasión de Israel, Francia y el Reino Unido contra Egipto. La Unión Soviética estimó que la Asamblea General estaba impedida legalmente para constituir una fuerza de esta naturaleza toda vez que el artículo 11, párrafo 2, de la Carta, es explícita en el señalamiento de toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que: "requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General." Consecuentemente, la URSS consideró inconstitucional a la fuerza de emergencia, y se negó a cubrir los gastos de la misma en la proporción que le correspondía. Así las cosas, fue preciso que la Corte Internacional de Justicia emitiera una opinión consultiva para determinar la validez o invalidez de la fuerza de acuerdo con las atribuciones de los órganos y clarificara si existía obligación para la URSS de cubrir las cuotas exigidas.

En 1962 la Corte emitió su Opinión Consultiva denominada "Ciertos Gastos de las Naciones Unidas". En primer término apuntó que la *responsabilidad primordial* del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz no significa *responsabilidad exclusiva*, sino que admite una *responsabilidad subsidiaria o secundaria* en favor de la Asamblea General. Este análisis coincide con la ya citada posición de Padilla Nervo que hablaba precisamente de un sistema supletorio y subsidiario en el mantenimiento de la paz. Esta función, entonces, no es un monopolio del Consejo de Seguridad.

El mayor problema de interpretación se planteaba en el mandato literal para la Asamblea de referir los casos que requieran *acción* al Consejo de Seguridad. La Corte utilizó el método teleológico de interpretación y descartó el método literal que le hubiera dado la razón a la Unión Soviética. Opinó que la palabra *acción* debería entenderse como *acción coercitiva*, con lo que la obligación de la Asamblea era turnar al Consejo de Seguridad asuntos que requirieran *acción coercitiva*, y le concedía, de acuerdo con esta interpretación, la facultad de tomar otros tipos de acción. En suma, se estima que lo que es una competencia *exclusiva* del Consejo de Seguridad es la *acción coercitiva* y se le permite a la Asamblea la adopción de otras medidas que impliquen simplemente acción.

La ampliación de facultades de la Asamblea General corresponde con la visión original mexicana de fortalecerla y de no reducirla a un foro verbalista y protocolario.

B.3. La Secretaría

La Secretaría se compone de un secretario general y del personal que requiera la organización. El secretario general es nombrado por la Asamblea General a re-

⁵² Padilla Nervo, Luis, *op. cit.*, p. 77.

comendación del Consejo de Seguridad y es el funcionario administrativo de más alto rango en la organización. Funge como secretario general en las sesiones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria.

La Carta no establece el período para el que será elegido el secretario. Una de las primeras resoluciones de la Asamblea General, la 12 (1), acordó fijar el período por un término de cinco años, susceptible de reelección. No existe tampoco en la Carta un sistema para la destitución del secretario general. En 1953 renunció el primer secretario Trygve Lie por las presiones de los Estados Unidos y la Unión Soviética, que se sintieron afectadas por las posiciones del funcionario respecto a la guerra de Corea y a la representación de China. Lie exclamó entonces que el puesto de secretario general era el más imposible del mundo. Por su parte, Nikita Kruschov, en 1960, pidió la destitución de Dag Hammarskjold por el discutido manejo de las tropas de las Naciones Unidas en el Congo. De ahí salió la famosa propuesta de la Troika para substituir al secretariado, que tiene carácter unipersonal, por un órgano tripartita que tuviera un representante del bloque occidental, otro del bloque socialista y un tercero del movimiento no alineado. La muerte de Hammarskjold en un accidente aéreo en 1961 detuvo a la propuesta soviética.

Estos incidentes revelan la necesidad de una meticulosa y difícil imparcialidad del secretario general en los asuntos mundiales. Jurídicamente el régimen de imparcialidad está garantizado en la Carta, al señalar que ni el secretario general ni el personal de la Secretaría solicitarán o recibirán instrucciones de ningún gobierno o autoridad ajena a la organización. Asimismo, los miembros de las Naciones Unidas están obligados a respetar el carácter exclusivamente internacional y a no influir en las funciones del secretario ni del personal. Remata este régimen un sistema de privilegios e inmunidades que se confiere a la organización y a los funcionarios internacionales. El régimen de imparcialidad explica por qué, hasta la fecha, los secretarios generales hayan provenido de países considerados tradicionalmente como neutrales: Suecia, Noruega, Birmania y Austria.

La elección del secretario es decidida por votación de la Asamblea General, previa recomendación del Consejo de Seguridad; ello presupone el acuerdo político de los cinco miembros permanentes, y explica las designaciones a favor de ciudadanos de países neutrales, según se asentaba en el párrafo anterior. En este orden de ideas, sin ser un requisito formal, la Unión Soviética, por ejemplo, no vota a favor de una persona cuyo país tenga celebrados acuerdos militares con los Estados Unidos. Este dato es de interés porque en estas condiciones y en circunstancias normales, la URSS no votaría a favor de un ciudadano mexicano para secretario general porque el país tiene suscrito el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

El demás personal se designa de conformidad con los criterios de calificación técnica y de equitativa distribución geográfica. Es de lamentar que en la práctica se dé preferencia al segundo criterio, en detrimento del de la calificación personal, con lo que los cuadros administrativos de la organización llegan a padecer deficiencias.

Claramente la Carta de las Naciones Unidas establece la función administrativa del secretario. No acontece así con la función política. No quiere decir esto, sin embargo, que el secretario carezca de atribuciones en el plano político. Lo que sucedió es que se quiso dejar a la práctica, e inclusive a la personalidad de los secretarios, el desarrollo y alcance de su función. La individualidad influye notablemente en el cumplimiento de las atribuciones. Desde la Sociedad de las Naciones y la primera etapa de la OIT pudo apreciarse esto. Sir Eric Drummond, al frente de la primera, cumplió una labor marcadamente administrativa. En cambio, Sir Albert Thommas, como director de la OIT, jugó un papel de mayor participación política como negociador. En Naciones Unidas la tarea de Lie fue más administrativa y, contrariamente, los años de Hammar skjold se distinguieron por una activa intervención política.

En la Carta de las Naciones Unidas, las atribuciones políticas del secretario general, aparecen de dos clases: por vía de delegación y por vía directa.

Las atribuciones por vía de delegación se encuentran expresamente previstas en el artículo 98 de la Carta: "desempeñará las demás funciones que le encomienden" los otros órganos. Las atribuciones propias en materia política no aparecen en el texto de la Carta. Implícitamente, por medio de una interpretación forzada y elástica, se quieren encontrar en el artículo 99: "El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales". Se dice que para que el secretario tenga una *opinión*, precisa de facultades directas para la negociación, la investigación, la mediación, etcétera. Esta sería la base para las atribuciones directas en el plano político.

En materia económica no existe fundamento que sustente la acción del secretario general. No obstante U Thant, en sus últimos años desarrolló campañas de ayuda económica a favor de pueblos como Pakistán afectados por siniestros naturales. Llegó a proponer, a fin de que existiera base legal, que se reformara la Carta con el objeto de que el secretario tuviera facultad para emprender este tipo de acciones.

Trygve Lie expresó que el puesto de secretario general era el más imposible del mundo. U Thant, a pesar de las agudas aflicciones que le significaron ciertos conflictos como el de Vietnam, manifestó en uno de sus últimos discursos que el cargo de secretario general: "es el trabajo político más variado, interesante y estimulante que existe en la Tierra. En cierta manera es afortunado el secretario general porque se le permite considerar los problemas de la paz y la guerra, los problemas del presente y del futuro de la humanidad."⁵³

B.4. El Consejo de Administración Fiduciaria

La Sociedad de las Naciones introdujo la novedad institucional de un sistema de administración para los territorios segregados a las potencias vencidas en la

⁵³ Méndez Silva. Ricardo, "El Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas", *Boletín del Centro de Relaciones Internacionales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, no. 15, 1972, México.

Primera Guerra Mundial. Entre la alternativa de someter a esos territorios a un régimen colonial o concederles la independencia, se ideó el sistema intermedio de los mandatos, por el cual los territorios eran administrados por una potencia mandataria dentro de un régimen internacional de supervisión. Una gran cantidad de territorios, ahora independientes, quedaron colocados bajo este sistema que, curiosamente, no estableció conductos o mecanismos para que accedieran a la independencia: Siria, Líbano, Irak, Palestina, Togo, Camerún, Nueva Guinea, el Sudoeste Africano, que se ubicaron en una categorización de mandatos A, B, y C, de acuerdo con su nivel de desarrollo.

Al concluir la vida de la Sociedad de las Naciones desapareció el sistema de mandatos y fue substituido por el régimen de administración fiduciaria o de tutela en la Organización de las Naciones Unidas.

El Consejo de Administración Fiduciaria se encuentra integrado por los Estados administradores, por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que no sean administradores, y por un número de Estados elegidos por la Asamblea General hasta igualar el número de Estados administradores.

Implica el régimen, lo mismo que el de mandatos, un sistema internacional de administración que encomienda a una potencia el manejo de un territorio determinado bajo la vigilancia del Consejo de Administración Fiduciaria, uno de los seis órganos principales de la organización, y con el concurso de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

A diferencia de lo que ocurrió durante la Sociedad de las Naciones, dentro del régimen de tutela de las Naciones Unidas todos los territorios han alcanzado la independencia y se han constituido como Estados. El régimen de administración fiduciaria, en su momento, fue apuntalado vigorosamente por el movimiento de la descolonización.

Sólo subsisten actualmente las Islas del Pacífico bajo la responsabilidad de los Estados Unidos dentro del régimen de administración fiduciaria estratégica que contemplan los artículos 82 y 83 de la Carta y que se caracteriza por modalidades especiales, distintas al régimen de la tutela ordinaria.

El problema más antiguo de la ONU se encuentra ligado al régimen de mandatos que operó en la Sociedad de las Naciones y al régimen de tutela que lo substituyó en la actual organización mundial. Se trata del caso del territorio del Sudoeste Africano, ahora conocido como Namibia, que se encontraba en calidad de mandato "C" bajo la responsabilidad de la Unión Sudafricana.

El nuevo sistema de tutela preveía que se colocarían bajo este régimen a los antiguos territorios bajo mandato. Sin embargo, la potencia mandataria se negó a colocar al Sudoeste africano bajo el sistema de Naciones Unidas. La posición Sudafricana fue fortalecida por una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia que concluyó en 1950 que no existía la obligación jurídica de colocar al territorio del Sudoeste Africano bajo el régimen nuevo de administración fiduciaria. En 1966, la Corte Internacional de Justicia, pecando de un exceso legalista, consideró que Etiopía y Liberia carecían de *jus standi* para reclamar que el mandato fuera substituido por el régimen de administración fiduciaria de Nacio-

nes Unidas. Por ello, en lo que fue un giro institucional, tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad tomaron cartas en el asunto.

En 1966 la Asamblea General declaró que daba por terminado el mandato de Sudáfrica y colocó al territorio del Sudoeste Africano bajo la responsabilidad directa de las Naciones Unidas. También el Consejo de Seguridad, a partir de 1969 ha adoptado resoluciones llamando a Sudáfrica a retirarse del territorio conocido actualmente como Namibia.

No cabe duda que uno de los ejemplos decepcionantes de la falta de operatividad del sistema de Naciones Unidas para someter a un Estado infractor al derecho internacional se encuentra en este caso. Namibia, el antiguo territorio del Sudoeste Africano, continúa siendo detentado ilegalmente por Sudáfrica a pesar de las numerosas condenas de Naciones Unidas.

B.5. El Consejo Económico y Social

El Consejo Económico y Social fue una novedad dentro de la estructura orgánica de las Naciones Unidas en virtud de que no existió en la experiencia institucional de la Sociedad de las Naciones.

La Carta de las Naciones Unidas en su preámbulo manifiesta como uno de los sustentos ideológicos de la institución el promover el progreso social y elevar el nivel de vida; también habla de emplear un mecanismo para promover el progreso económico y social de todos los pueblos. Y en el párrafo 3 del artículo primero que enuncia los propósitos y principios, establece: "*realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico social, cultural ó humanitario . . .*"

La cooperación económica dentro del marco de las Naciones Unidas tiene rango de idea fuerza. El órgano encargado de organizar esta cooperación y de canalizarla, es el Consejo Económico y Social que originalmente se compuso de 18 miembros, después, en 1965, de 27 miembros, y, a partir de 1973, de 54. El aumento cuantitativo de miembros en la Organización ha tenido un efecto sensible en el Consejo Económico Social. Los miembros son elegidos por la Asamblea General para su período de tres años.

México apoyó el esquema de organización en materia económica propuesto en la Conferencia de San Francisco; pero entre sus posiciones originales no figuró ninguna de carácter económico. Contrasta esta situación con las propuestas que llevó a la IX Conferencia Interamericana de la que surgió la OEA. En aquella oportunidad México sostuvo la conveniencia de agregar un capítulo sobre Cooperación Económica al Pacto Constitutivo.

La labor más destacada del Consejo se aprecia en la constitución de Comisiones Regionales como la Comisión Económica para Europa, la Comisión Económica, para Asia y el Extremo Oriente, la Comisión Económica para Africa, la Comisión Económica para Asia Occidental y la Comisión Económica para América Latina. Y complementa la labor que atiende a las particularidades de las regiones, las Comisiones Orgánicas y Funcionales, así como los órganos auxiliares.

Otra de las notas distintivas del Consejo es la facultad para celebrar acuerdos de vinculación con los organismos especializados. De esta manera, la cooperación económica y social dentro del sistema de las Naciones Unidas cubre un amplio y complejo tejido institucional.

México forma parte de la Comisión Económica para América Latina y es miembro de todas las organizaciones especializadas. Además, la participación en las diversas Comisiones del Consejo ha sido activa y destacada. Ha sido miembro, por ejemplo, de las Comisiones Funcionales de Asuntos Económicos, Asuntos Sociales y de Coordinación. Ha sido miembro del Comité de Desarrollo Industrial establecido como Comisión permanente y, dentro de las Comisiones Orgánicas y órganos auxiliares, ha sido miembro de la Comisión de Estupefacientes y de la Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer.

B.6. *La Corte Internacional de Justicia*

La Corte Internacional de Justicia consta de 15 jueces elegidos por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, para un período de nueve años. Para cada controversia las partes que no tengan un juez de su nacionalidad pueden designar un juez *ad hoc*. La idea de imparcialidad estricta que prevalece en los sistemas judiciales internos donde un juez está obligado a excusarse o puede ser recusado cuando existen elementos que afecten su imparcialidad, de alguna manera se rompe con el derecho de las partes en un litigio ante la Corte de nombrar un juez. Sin embargo, en la práctica esta figura del juez *ad hoc* ha permitido confianza a las partes de que sus puntos de vista se escuchen y ha propiciado el cumplimiento de las sentencias, salvo la actitud de Albania contra la sentencia de la Corte en el caso del Canal de Corfú.

Los jueces son designados atendiendo a su calificación personal de internacionalistas destacados y conforme al criterio de que representen a los principales sistemas jurídicos del mundo. Tres mexicanos han sido miembros del tribunal: Isidro Fabela, Roberto Córdoba y Luis Padilla Nervo.

Debe hacerse notar que mientras los demás órganos han experimentado cambios cuantitativos en su composición, la Corte ha continuado con 15 miembros, estando siempre como jueces, nacionales de los cinco miembros permanentes del Consejo de legalidad. En alguna medida esta situación ha influido para que los criterios de la Corte en sentencias y opiniones consultivas hayan sido en ocasiones de corte conservador y tradicionalista, lo que ha despertado una cierta reticencia por parte de los países del Tercer Mundo para someterse a su jurisdicción. Una de las manifestaciones de esta tendencia ha sido considerar los asuntos formales de admisión de la demanda, sin entrar al fondo del caso. La decisión de 1966 sobre el Sudoeste Africano, el caso de las pruebas nucleares de Francia que llevaron hasta el órgano judicial Nueva Zelanda y Australia en 1973, y en alguna medida, el caso de la Barcelona Traction and Light Power Company fallado en 1970, ilustran esta práctica formalista.

Con todo, la Corte, ha sido una de las instituciones que en mayor medida han colaborado al esclarecimiento de las normas jurídicas internacionales y segu-

ramente a su desarrollo, Por ello es válido afirmar que la jurisprudencia como fuente del derecho internacional adquiere en nuestra época mayor relevancia. Bastan algunos ejemplos: el criterio para la medición del mar territorial adoptado en el caso de las pesquerías anglo-noruegas que arrojó el sistema de medición de líneas de base rectas; la libertad de navegación en los estrechos internacionales según se enfatizó en el Caso del Canal de Corfú; el principio de la relación auténtica para reconocer la nacionalidad de una persona, manejado en el caso *Nottebohn* y que después fue adoptado para el registro de los buques en el artículo 5 de la Convención de Ginebra sobre el Alta Mar de 1958; el reconocimiento del derecho a la independencia política en el caso del Territorio del Sahara Occidental, etcétera.

La jurisdicción de la Corte en un asunto entre Estados está sujeta al consentimiento de las partes. Esta peculiaridad revela toda la limitación del derecho internacional y subraya el sistema de cooperación fincado en la soberanía de los Estados. La competencia contenciosa que se da entre Estados sólo puede iniciarse cuando existe consentimiento de las partes. El consentimiento puede darse para cada caso concreto o a través de la aceptación de la Cláusula Facultativa de Jurisdicción Obligatoria, por la que los Estados reconocen como obligatoria la jurisdicción de la Corte. Además, se sujeta normalmente a la reserva de la competencia doméstica, o sea, no se confiere competencia al tribunal internacional para asuntos que se encuentren dentro de la jurisdicción interna, lo que introduce una alta dosis de subjetividad. Obviamente, la reciprocidad por otros Estados es condición para la operatividad de la Cláusula. México suscribió en 1947 la Cláusula Facultativa de Jurisdicción Obligatoria con la reserva de los asuntos domésticos.⁵⁴

Junto a la competencia contenciosa de la Corte existe la competencia consultiva que tiene dos características: la primera es que las decisiones no tienen fuerza obligatoria, a diferencia de las sentencias de la competencia contenciosa que sí obligan a los Estados y que inclusive pueden imponerse por el Consejo de Seguridad. En segundo lugar se encuentra abierta no a los Estados, sino a la solicitud de opiniones por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad y, también, previa aprobación de la Asamblea General, a los otros órganos de la organización y para organismos especializados.

Las aportaciones a través de opiniones consultivas han revestido, igual que las sentencias, un valor considerable. La opinión sobre el Caso *Bernadotte* (1949), que entre otros puntos, clarificó la calidad de sujetos de las organizaciones internacionales en el ordenamiento jurídico internacional; la opinión sobre el caso "Ciertos Gastos de las Naciones Unidas" de 1962 aportó valiosas interpretaciones sobre las competencias del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General en el campo del mantenimiento de la paz.

⁵⁴ Seara Vázquez, Modesto, *Síntesis del Derecho Internacional*, Instituto de Derecho Comparado, UNAM, México, p. 84.

2. EL SISTEMA INTERAMERICANO. LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

México obedece a una dualidad de fuerzas en su vida societaria. Internamente lo mueve un acentuado nacionalismo; internacionalmente lo condiciona una vocación universal de solidaridad y cooperación. Ambas constantes se sintetizan en una actitud pacifista, en un respeto irrestricto hacia los demás Estados y en la participación constructiva de regímenes internacionales.

La cooperación en el continente americano se remonta al origen mismo del Estado mexicano. Anteriormente fue mencionada la participación de México en el Congreso de Panamá y la importancia que se le concedía al mismo. Guadalupe Victoria felicitó en 1826 *"al continente americano por la aproximación de un suceso que recordará la historia como el de mayor trascendencia que acaso podrá ocurrir en el siglo diecinueve."*⁵⁵

En el año de 1840 México fomuló una invitación a las repúblicas ibero-americanas para realizar una asamblea de plenipotenciarios para arreglar el derecho internacional de la región y fortalecerse a través de la unión.⁵⁶

Toda la primera etapa de intentos de cooperación se da entre países hispano-americanos y se caracteriza por el desencanto y la frustración de los resultados. Se inscriben en esta línea de expectativas irrealizadas los congresos de Lima de (1847-1848), de Santiago de Chile (1856), de Washington de (1856) y de Lima (1864-1865).⁵⁷

La concreción de los intentos sólo tendría lugar cuando se involucró el interés de los Estados Unidos al salir, en la última cuarta parte del siglo XIX, de su letargo aislacionista y buscar fórmulas y mecanismos para hacer efectiva a la polivalente Doctrina Monroe. En efecto, el señor Blaine, secretario de Estado norteamericano, percatado de la creciente penetración económica de los países europeos en la América Latina, propuso la celebración de una reunión para intensificar la cooperación económica de los países del continente.⁵⁸ La I Conferencia Panamericana, celebrada en Washington en 1889 y 1890 y que inauguró el movimiento del panamericanismo, concebido como un sistema de conferencias, creó una Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas que se encontró bajo el control precisamente del Departamento de Estado norteamericano.

Tres estadios históricos dividen la marcha de la cooperación interamericana. La primera, los fallidos intentos del universo latinoamericano. En segundo término la cooperación a través del sistema de conferencias a partir de 1899 hasta 1948. Y la tercera fase con el nacimiento de la OEA en este último año.

La evolución en las fases históricas apuntadas ha sido rica e interesante. A

⁵⁵ Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *Un Siglo de Relaciones Internacionales de México*, Ed. Porrúa, México, 1970, p. 9.

⁵⁶ *Idem.*, p. XV.

⁵⁷ Seara Vázquez, *op. cit.*, p. 173.

⁵⁸ Thomas, A.V.W. y Thomas Sr. A.J., *La Organización de Los Estados Americanos*, Biblioteca Uteha de Historia, México, 1968, p. 15

partir de 1899 se advierten tres principales características en la evolución de la cooperación:

a) El lento contrapeso a la influencia dominante de los Estados Unidos. Fue hasta la V Conferencia, celebrada en Santiago de Chile en 1923, cuando se determinó que la presidencia del Consejo Director no recaería *ex officio* en el secretario de Estado norteamericano, sino que sería un cargo de elección. La transformación del sistema en 1948 que pasó del mecanismo de conferencias a la institucionalización, a través de la OEA proclamó el principio de la igualdad de los Estados: "*Los derechos de cada uno no dependen del poder de que se disponga para asegurar su ejercicio . . .*"; sin embargo es menester reconocer que la influencia dominante de la potencia hegemónica no se ha podido neutralizar. Una prueba sencilla de esta influencia es el establecimiento de la sede de la Organización en Washington, correspondiendo a la sede del Consejo Director que también se había ubicado en esta ciudad.

Con cierto optimismo se distingue en nuestros días la participación en la organización de países como Jamaica, Grenada, las transformaciones políticas como la de Nicaragua, que integran una posición no sometida a los Estados Unidos, y que abren posibilidades para un juego democrático en el seno de la institución.

b) La transformación cualitativa de la cooperación. La oficina original restringió su actividad al comercio. Durante la II Conferencia que tuvo lugar en México en 1902 se transformó en la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas.

El sistema de Conferencias brindó experiencias para la maduración institucional de un esquema organizativo que finalmente se definió en 1948 con el nacimiento de la OEA. De particular importancia en esta evolución fue la célebre Conferencia Interamericana sobre los problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en la Ciudad de México en 1945, en donde se adoptó la Resolución IX denominada "Reorganización, consolidación y fortalecimiento del sistema interamericano."

La OEA, como se ha apuntado repetidamente, fue el resultado de varios decenios de cooperación que culminaron en 1948 con la IX Conferencia Panamericana que se celebró en la ciudad de Bogotá en 1948. Es motivo de legítimo orgullo recordar la brillante participación de la delegación mexicana en la Conferencia. Presidida por don Jaime Torres Bodet reunió a los más distinguidos diplomáticos y juristas de una generación sobresaliente.

Las propuestas de México versaron sobre los tópicos más variados del espectro interamericano: preámbulo del Pacto Constitutivo, naturaleza y propósitos del Sistema Interamericano, derechos y deberes fundamentales de los Estados miembros, solución pacífica de controversias, seguridad colectiva, cooperación económica, garantías sociales, cooperación cultural, estructura orgánica, reconocimiento de gobiernos, derechos humanos, etcétera. Numerosas propuestas quedaron plasmadas en el edificio jurídico de la organización y otras fueron base de negociaciones y concreciones normativas.

El nuevo esquema organizativo del sistema de cooperación regional se integró con la Carta de Bogotá, constitutiva de la OEA (1948), el Pacto de Bogotá sobre

la Solución Pacífica de Controversias (1948) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947).⁵⁹

Originalmente la estructura orgánica estuvo compuesta de: a) La Conferencia Interamericana; b) La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores; c) El Consejo; d) Las Conferencias Especializadas; e) Los Organismos Especializados.

El 27 de febrero de 1970 entró en vigor el Protocolo de Buenos Aires, adoptado en 1967, que introdujo reformas a la Carta Constitutiva original de 1948. Entre ellas aparecen modificaciones a la estructura orgánica que, como ha señalado el maestro César Sepúlveda, tuvieron por fin adecuarse a la composición orgánica de las Naciones Unidas, abandonando la rica y valiosa tradición propia del interamericanismo. Los nuevos órganos son ahora: a) La Asamblea General; b) La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores; c) Los Consejos; d) El Comité Jurídico Interamericano; e) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos; f) La Secretaría General; g) Las Conferencias Especializadas; h) Los Organismos Especializados.

c) La creación de un derecho internacional regional y la contribución al desarrollo del derecho internacional general. El período de cooperación interamericana que se acerca ya a los 100 años en sus diversas fases ha sido extraordinariamente rico en contribuciones al derecho internacional, en algunos casos, superior al conjunto normativo general. El actual artículo 18 de la Carta de la OEA prohíbe la intervención directa o indirecta por cualquier motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Se comprende en el enunciado la prohibición de usar la fuerza y cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen. Tal disposición, lo mismo que las contenidas en el capítulo de Derechos y Deberes de los Estados encuentran su nutriente en los documentos aprobados en la Conferencia de Montevideo de 1933. Menciones semejantes no existen en la Carta de la ONU. Sólo desarrollos posteriores llegaron a la definición de principios semejantes, y, ello, sobre la base de la experiencia interamericana. Igual aseveración es válida para el derecho de asilo que se ha ido conformando para la cooperación jurídica regional.

Debe enfatizarse lo suficiente que la preocupación por el derecho internacional está latente desde las primeras reuniones. La Segunda Conferencia Panamericana de 1902 arrojó un Tratado de Arbitraje Obligatorio, un Pacto sobre extradición y patentes y marcas, así como la afirmación de la Cláusula Calvo. La Tercera Conferencia de Río de Janeiro de 1906 dio precisión a la Doctrina Drago. Particular relevancia en la historia del movimiento son las Conferencias de 1928 y 1933. La primera de la Habana aportó siete Convenciones que cumplieron una importante función codificadora sobre los siguientes temas: condición de extranjeros, agentes diplomáticos, agentes consulares, tratados, asilo, neutralidad marítima y deberes de los estados de guerras civiles. La segunda, de

⁵⁹ Los mencionados tratados fueron aprobados internamente por decretos del 17 de noviembre de 1948 y publicados en el Diario Oficial de 22 de noviembre del mismo año.

Montevideo, dio a luz la Declaración de Derechos y Deberes de los Estados que hasta la fecha es línea de pensamiento que sustenta la visión jurídica de los países del continente en las relaciones interestatales. La Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz de 1945, entre un amplio catálogo de temas, apuntaló la vigencia del regionalismo junto al sistema universal. Esta idea del grupo latinoamericano quedó plasmada en el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

La IX Conferencia Panamericana estructuró toda la cooperación continental en torno al eje motor de la OEA. Analizar o reseñar siquiera el riquísimo marco jurídico que surgió con la Carta de Bogotá escapa al límite impuesto al presente trabajo. Como juicio del significado del aparato interamericano resultante, citamos las palabras del maestro César Sepúlveda: "La Carta de la OEA es un instrumento formidable, que exhibe en su elaboración grandes dosis de talento e imaginación y excelente técnica jurídica. . ."60

Difícil ha sido la cooperación política dentro de la OEA por la influencia de un socio mayoritario, especialmente en épocas en las que los intereses de la superpotencia se han medido con las de la superpotencia rival y cuando los vientos del cambio social y las soluciones revolucionarias han puesto en entredicho la hegemonía y la solución unidimensional norteamericana. Toda la década de los sesenta tiene como nota diferencial la contención a la revolución cubana. La OEA fue el ropaje institucional que cubrió el propósito estadounidense de asfixiar al nuevo modelo de Cuba. En 1962 se expulsó de la OEA al gobierno cubano con la abstención de México. Dos años después, en la IX Reunión de Consulta de Cancilleres, tras el pretexto de un supuesto acto de agresión en 1963 contra Venezuela por haberse encontrado armas de "origen cubano" en sus costas, la Organización decidió aplicar sanciones contra Cuba, imponiendo la ruptura de relaciones diplomáticas y de todo género con la Isla del Caribe. A México toca la honra de haber sido el único país que no cumplió con la resolución de la OEA. México fundó su postura en una base estrictamente legal. Siendo válido el regionalismo, su acción en materia de mantenimiento de la paz, en el campo específico de la aplicación de medidas coercitivas, de conformidad con el artículo 53 de la Carta de la ONU, sólo puede proceder por los organismos regionales bajo la autoridad del Consejo de Seguridad. Los ataques por la negativa para romper relaciones diplomáticas con Cuba, motivaron que México planteara la conveniencia de solicitar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de las sanciones de la OEA. Tal propuesta nunca fue recogida por los demás miembros de la organización regional.

La contención fracasó, por lo menos hasta ahora. Los años setenta transcurrieron bajo el signo de la pluralidad de modelos en el continente y de la consolidación del régimen revolucionario que encabeza Fidel Castro. A once años de 1964, la XVI Reunión de Consulta de Cancilleres, en Costa Rica, la OEA decidió

60 Sepúlveda, César, "Transformación y Desarrollo del Derecho Internacional en México y en la América Latina (1900-1975)" en *Anuario Jurídico*, V, 1978, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, p. 133.

dejar en libertad a los países miembros para levantar unilateralmente las sanciones. No se llegó a la solución de levantar colectivamente las sanciones, pero la fórmula adoptada de cualquier manera corrigió la injusticia y la irracionalidad de 1964.

El desnivel de fuerzas entre los Estados Unidos de Norteamérica y las desunidas repúblicas indoamericanas sólo ha podido ser contrarrestado, en alguna medida, por el desarrollo del derecho internacional. La defensa de los postulados jurídicos, el apego escrupuloso a las normas regionales de convivencia han sido para México condición de supervivencia y poder fundamental de negociación.

III. EL DERECHO DE LOS TRATADOS

La Convención de Viena del 23 de mayo de 1969

El instrumento por excelencia y a la luz del cual deben ser analizadas hoy en día la mayoría de las cuestiones relativas a la celebración de los tratados internacionales, es la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados suscrita el 23 de mayo de 1969, actualmente ya en vigor, y de la cual México es parte por haber depositado su instrumento de ratificación ante la Secretaría General de Naciones Unidas.⁶¹

La primordial importancia que debe serle otorgada a la Convención de Viena de 1969 radica en el hecho de que no solamente la mayor parte de sus disposiciones intentan codificar el derecho consuetudinario relativo a los tratados, sino que además, y siguiendo el mandato confiado a la Comisión de Derecho Internacional, están consagradas una serie de disposiciones que representan un desarrollo progresivo del derecho internacional, y que por consiguiente son verdaderas innovaciones de gran importancia.

Esta Convención, cuyo ámbito de validez se circunscribe a los tratados celebrados posteriormente a su entrada en vigor, no va a regir en forma íntegra el derecho de los tratados, pues entre otras cosas, sólo será aplicable a los acuerdos internacionales suscritos por escrito entre los Estados; así, no solamente excluye los tratados orales sino también a los que se concluyen con las organizaciones internacionales, o entre estas mismas.

⁶¹ Para todo lo relativo a los tratados internacionales, remitirse a los *Anuarios de la Comisión de Derecho Internacional*, 1950, 1951, 1952, 1953, 1954, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960 - 1965 y en especial el correspondiente a 1966 en donde se encuentra el Proyecto de artículos definitivos. En lo que concierne a los Tratados concluidos por las organizaciones internacionales, ver los de 1972, 1973 y 1974. Igualmente ver, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados*, períodos de sesiones primero y segundo, Viena, 26 de marzo - 24 de mayo de 1968 y 9 de abril - 22 de mayo de 1969. Documentos oficiales, A/CONF, 39/11/Add. 2.