

R. 44.424

ANALES DE LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA

ADOLFO MIAJA DE LA MUELA

CATEDRÁTICO Y VICEDECANO DE LA FACULTAD DE DERECHO
ASOCIADO DEL INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS COLONIALES Y EL DERECHO INTERNACIONAL

LECCIÓN INAUGURAL DEL CURSO 1965-1966



VOL. XXXIX - CURSO 1965-66
CUADERNO I - DERECHO



HW D.I. / 28621

DEPÓSITO LEGAL: v. 2.172 - 1965

NÚM. RGTR.: v. 804-65

ARTES GRÁFICAS SOLER, S. A. - JÁVEA, 30 - VALENCIA (8) - 1965

EXCELENTÍSIMO SEÑOR RECTOR MAGNÍFICO,
EXCELENTÍSIMOS E ILUSTRÍSIMOS SEÑORES,
SEÑORES CLAUSTRALES,
AMIGOS ESTUDIANTES,
SEÑORAS Y SEÑORES:

Las Universidades españolas, calladas y recoletas en sus labores cotidianas, una vez al año sacan el pecho fuera, como el río cantado por Fray Luis, y visten sus galas antañonas en la inauguración de cada curso para recibir a las más altas autoridades de la región y de la ciudad. Acto solemne éste, en todas las acepciones de la palabra, si es grata y casi única ocasión de contacto entre Universidad y Sociedad, constituye caso poco menos insólito de relación corporativa entre profesores y doctores de las diferentes Facultades.

Un catedrático, por turno riguroso entre éstas y por antigüedad dentro de la suya, asume cada año el alto honor y la ardua responsabilidad de pronunciar la lección inaugural del curso académico. El automatismo de la designación me exime de solicitar vuestra indulgencia, que sé haber recibido por anticipado de auditorio tan culto y comprensivo, pero no me excusa del cumplimiento de otros deberes antes de entrar en el tema de mi disertación.

En primer lugar, estoy obligado a un saludo, en nombre de la Universidad, a las dignas autoridades y representaciones que nos honran con su presencia, así como a cuantos, con ella y con su aliento, nos estimulan en nuestras tareas docentes y formadoras de la juventud. Cumplo este deber gustosamente, con pleno respeto, cordialidad y gratitud.

Sería ingrato si no volviera la vista atrás para contemplar el largo camino recorrido desde que en otra Universidad hermana asistía en calidad de alumno a actos como éste. Vaya desde aquí, aunado con un piadoso recuerdo para mis Maestros fallecidos, un emocionado mensaje a los pocos supervivientes de los Claustros de las Facultades de Derecho y de Filosofía y Letras vallisoletanas en que cursé; pero, sobre todo, la expresión de los sentimientos de afecto, admiración y gratitud, tan duraderos como sea mi vida, hacia el hombre que más contribuyó a mi formación, el doctor don Camilo Barcia Trelles, de quien, desde hace cerca de cuarenta años, he recibido no sólo enseñanzas en la especialidad en la que él es Maestro universalmente respetado, y que yo más modestamente cultivo, sino también ejemplo, consejo, ayuda y estímulo.

La última obligación que he de cumplir es la de cronista de las variaciones sufridas por el estamento docente de esta Casa en el curso que acaba de terminar.

No tiene, afortunadamente, el valor de una despedida la mención de haber llegado a la edad de su jubilación los doctores don José María Ots Capdequí y don Manuel Beltrán Báguena, ambos en su plenitud de facultades, y de quienes todavía la Universidad puede esperar su valiosa cooperación y consejo. Los dos pusieron, a lo largo de su dilatada vida de trabajo, muy alto el nombre de Valencia y de la Universidad española, el doctor Beltrán Báguena con sus investigaciones en Geriátria, especialidad que cultiva con estimación y respeto en los círculos médicos mundiales, y el doctor Ots Capdequí, con su incansable dedicación al estudio de la colonización española en América. Maestros como ellos honran y estimulan a quienes quedamos en la Universidad, que nos sentimos confortados con su ejemplo.

Por concurso de traslado pasó a la Universidad de Valladolid el catedrático de Análisis matemático de esta Facultad de Ciencias doctor don Juan José Gutiérrez Suárez.

La Universidad lamenta verse privada de la colaboración de don Abelardo Palanca Pons, que después de una vida de abnegado servicio, en la Biblioteca Universitaria, cuya dirección desempeñó los últimos años, cesó en su cargo por haber cumplido la edad reglamentaria por jubilación.

También han sido baja en nuestro Claustro varios profesores adjuntos: los doctores don Miguel Ciges Juan, que pasa por oposición a la cátedra de Otorrinolaringología de la Facultad de Medicina de Granada; en la que dará testimonio de las enseñanzas y de las técnicas de su Maestro, y nuestro compañero el doctor Bartual, don José Cano Ivorra y don Miguel Peris Gómez, que han cesado, por expiración de su nombramiento, en las adjuntías de Patología y Clínica quirúrgica y Química analítica, respectivamente, y don Jorge Antonio Cardona Palacios, que ha renunciado a la de Derecho mercantil. A todos les deseamos venturas personales y éxitos profesionales en sus nuevas actividades.

Nuevos compañeros vienen a compartir nuestras tareas o las comparten ya hace algunos meses. El doctor don Manuel Broseta Pont, antiguo alumno de esta Facultad, ha acreditado ya en la cátedra de Derecho mercantil sus relevantes dotes de jurista y universitario.

La cátedra de Química técnica, vacante al pasar a la Universidad de Madrid el profesor Costa Novella, ha sido provista, por oposición, en el doctor don Agustín Escardino Benlloch, que venía desempeñándola como profesor adjunto, y que tiene también la satisfacción de alcanzar la máxima categoría docente en la Universidad que lo formó.

LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS COLONIALES...

Por concurso de traslado viene a explicar Derecho penal el doctor don Juan Córdoba Roda, que no hace mucho ganó la cátedra de la misma disciplina en la Universidad de Oviedo, y cuyo conocimiento personal permite a sus compañeros de Facultad depositar las más fundadas esperanzas en su labor.

Otro nuevo colega es el doctor don Emilio Giralt Raventós, que viene a suceder al profesor Jover Zamora en la cátedra de Historia universal moderna y contemporánea, que ganó, en reñida oposición, cuando ya había terminado el último curso. Su historia como investigador y docente en la Facultad de Filosofía y Letras barcelonesa ha de tener, seguramente, una brillante continuación en esta Universidad.

Nuevos profesores adjuntos son los doctores don Fernando Gómez-Ferrer Bayo y don Francisco París Romeu, de Patología y Clínica quirúrgicas; don Ricardo Ferrús Camillieri, de Química inorgánica general; don José González Tomás, de Oftalmología; don Antonio Murcia García, de Medicina legal, y don Demetrio Barcia Salorio, de Psiquiatría. A todos ellos vaya la bienvenida más cordial, unida a la confianza de que sus bríos juveniles contribuyan eficazmente a la perfección de nuestras tareas docentes e investigadoras.

Nos complace dar la bienvenida como Directora de la Biblioteca Provincial y Universitaria a la señorita doña Pilar Gómez Gómez, ex alumna y Licenciada en la Facultad de Filosofía y Letras de esta Universidad.

* * *

He de confesar que he sufrido alguna vacilación respecto a la elección de tema. Me atraía, por una parte, aprovechar esta oportunidad para hablar del actual momento universitario español, de tan generoso impulso en lo material por parte del Poder público como de injustas arremetidas contra cuanto la Universidad significa, procedentes de muy variados sectores de nuestra Sociedad. Pero también ha pesado en contra de este proyecto, hasta hacerme desistir de él, la consideración de no empequeñecer este acto con polémicas acaso poco pertinentes, y, sobre todo, la de profesar una disciplina dentro de la que resulta más fácil que en otras encontrar un tema de interés general.

LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS COLONIALES
Y EL DERECHO INTERNACIONAL

SUMARIO

- I. La emancipación de los pueblos coloniales: delimitación del tema.
- II. El actual Derecho internacional, creación europea.
- III. Extensión del Derecho internacional europeo a otros países en el siglo XIX.
- IV. La colonización en el Derecho internacional del siglo XIX.
- V. El problema colonial entre las dos guerras mundiales.
- VI. La cuestión colonial en la Conferencia de San Francisco.
- VII. Fuerzas impulsoras de la emancipación de los pueblos coloniales desde 1945.
- VIII. Formación y primeras actividades del grupo de naciones afroasiáticas.
- IX. La descolonización en la O. N. U. hasta 1960.
- X. La "Carta Magna de la descolonización".
- XI. El proceso anticolonialista desde 1961.
- XII. La calificación jurídica de las Resoluciones descolonizadoras.
- XIII. La independencia de los pueblos coloniales como factor de transformación del Derecho internacional.
- XIV. Conclusión.

*Neque ullius stirpis communitas
alienae dicioni iam esse vult obnoxia.*
Juan XXIII. Pacem in Terris.

I

LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS COLONIALES: DELIMITACIÓN DEL TEMA

Cuando, en un futuro más o menos remoto, los historiadores pretendan esquematizar los hechos de mayor trascendencia ocurridos en la segunda mitad del siglo XX, no es difícil, desde ahora, predecir que habrán de colocar en plano principal la tendencia, en estos momentos ya cercana de su plena realización, a la ruptura de los vínculos coloniales que ligaban a muchos pueblos y territorios de diferentes partes del mundo con un pequeño número de potencias metropolitanas, europeas casi siempre.

Bastantes unidades políticas asiáticas, la mayor parte de África, algunas islas geográficamente próximas a Europa y América, y ciertos territorios comprendidos en el ámbito del Índico y el Pacífico, han saltado en pocos años de los más diferentes regímenes de coloniaje, protectorado o administración fiduciaria de la O. N. U. a la plena independencia. Ha venido, así, a ampliarse, hasta más de su duplicación, el número de miembros de las Organizaciones internacionales de carácter universal, con la consiguiente modificación en la estructura íntima de sus órganos y en la orientación que preside sus decisiones.

El fenómeno aludido, de interés en todos los campos de la actividad humana, cae plenamente dentro del ámbito de estudio de cualquiera de las ciencias sociales. El economista como el sociólogo, el moralista al igual que el jurista, se encuentran ante una verdadera revolución en la materia que constituye el campo de sus respectivos estudios. La Historia, en fin, cada vez más desligada en su estudio del pasado de limitaciones europeocéntricas, cuando empiece a sistematizar los hechos de los años actuales y de los inmediatamente venideros, habrá de ser auténticamente universal.

Un mismo hecho, como ocurre casi siempre con los de la convivencia humana, puede y debe ser contemplado desde los ángulos visuales más dispares. Ante la emancipación de los pueblos coloniales, el punto de vista de un estudioso del Derecho internacional, para el desarrollo de esta lección, tendrá, necesariamente, que dejar al margen algunos aspectos, no por menos

interesantes, sino por caer en campo ajeno, tales como la narración detallada de los hechos que han conducido y que aceleran aún el proceso de aquella emancipación, labor encomendada al historiador, las reacciones favorables o adversas que el uso de su recién adquirida libertad produjo a aquellas poblaciones, tarea abierta al estudio del sociólogo o al moralista, o la suficiencia o insuficiencia de los recursos con que los nuevos Estados se encuentran dotados para iniciar su vida independiente, arduas cuestiones con las que habrán de enfrentarse los economistas.

Sin perjuicio de aludir a alguno o a todos estos aspectos, cuando así lo exija la coherencia o la claridad de la exposición, el internacionalista tiene que tomar como centros de interés para su estudio, fundamentalmente dos: uno que mira al pasado inmediato, la acción que el Derecho internacional ha ejercido en la independencia de los antiguos territorios coloniales, y otro proyectado sobre el presente, y, hasta cierto punto, sobre el futuro, a saber, el estudio de las consecuencias que en una Comunidad o Sociedad, como la que forman los Estados actuales, ha producido ya, y puede ocasionar en un porvenir inmediato, la presencia de unos sujetos nuevos, no porque antes no existiesen, sino porque representaban un papel casi totalmente pasivo en las relaciones internacionales.

Tales son las cuestiones que van a ser estudiadas, bajo la rúbrica de *La emancipación de los pueblos coloniales y el Derecho internacional*, denominación elegida, *brevitatis causa*, sin subepígrafes que la reduzcan de contenido, razón que hacía necesario el intento de delimitación que acaba de ser bosquejado.

Los dos aspectos elegidos serán tratados, hasta dónde sea capaz el disertante, desde un punto de vista esencialmente jurídico, pero no es posible desconocer que los problemas planteados difieren radicalmente de los contemplados en las tareas ordinarias del teórico del Derecho, tales como comentar y concordar textos, precisar el sentido de los conceptos jurídicos, o valorar intereses en pugna. Ello justifica, o cuando menos puede atenuar, la falta de rigor técnico-jurídico en el desarrollo de algunas partes de esta lección, de lo que me excuso ante los profesionales del Derecho que me escuchan, pero que declaro haber buscado conscientemente, para atenuar, en lo que de mí dependa, la fatiga al resto del auditorio, cultísimo, pero ajeno en su mayor parte, por su formación y por las profesiones de quienes lo integran, al conceptualismo de los hombres de leyes.

II

EL ACTUAL DERECHO INTERNACIONAL, CREACIÓN EUROPEA

Punto de partida para el más coherente desarrollo y para la mejor comprensión de la exposición que va a seguir es una afirmación de tipo histórico: el Derecho internacional actual es un producto esencialmente europeo, por su origen y por el espacio geográfico de largas etapas de su desenvolvimiento, aunque este ámbito se haya ensanchando progresivamente hasta extenderse hoy, en proceso rápidamente acelerado por la emancipación de los pueblos coloniales, a la humanidad entera.

Durante mucho tiempo se sostuvo que ésta no conoció otro Derecho internacional que aquél cuyo nacimiento se dató en la paz de Westfalia de 1648, y cuyas inmediatas fases sucesivas solamente tienen por escenario a Europa, y no a toda ella. Como explicable reacción contra esta angostura del campo histórico, con la base dogmática de que *ibi societas, ibi ius* y con un elenco más o menos rico de datos comprobantes, se sostuvo después que el Derecho internacional es un producto necesario de toda civilización, que aparece en cada una de las épocas históricas y en las culturas que en ellas florecieron. Y, finalmente, tesis y antítesis anteriores se resuelven en una síntesis, que reconoce que a ninguna cultura o civilización le han faltado unas normas para regular las relaciones entre los diferentes grupos políticos que las integraron, y aún con los vecinos pertenecientes a culturas diferentes, lo que explica que la occidental, en el sentido en que la estudian Spengler o Toynbee, haya tenido también su sistema de reglas jurídicas intergrupales, que es el que denominamos Derecho internacional. Sus características esenciales, específicas frente a las notas comunes que le unen con los ordenamientos intergrupales que le precedieron, son dos: 1.^a Tener como sujetos de las relaciones reguladas a los Estados soberanos y, casi siempre, nacionales, y 2.^a Poseer la cultura occidental, además de este orden normativo, algo de que han carecido las culturas o civilizaciones anteriores, a saber, una ciencia del Derecho internacional, ampliada hoy a un mosaico muy complejo de investigaciones y estudios, integrantes de lo que, elaborado recientemente

en los países de lengua inglesa, se conoce con el nombre de *International Relations*.

Dentro de estas ideas, generalmente aceptadas por todos, la discrepancia se inicia cuando se trata de datar el origen del Derecho internacional europeo. Los Tratados de Münster y Osnabrück, integrantes de la Paz de Westfalia, presuponen un orden europeo anterior a la guerra de los treinta años, basado en la coexistencia de unos Estados nacionales que han alcanzado su madurez a fines del siglo xv, con Isabel y Fernando, Luis XI y Carlos VIII, Enrique Tudor, etc., pero Estados que no han llegado a esa madurez sin un largo proceso que hunde sus raíces en la Edad Media de los pueblos occidentales.

Desacreditado el viejo tópico de una especie de superestado europeo medieval, con la presidencia bicéfala del Papa y el Emperador germánico, y encuadradas las pretensiones de supremacía de ambos Poderes en sus debidos límites geográfico y cronológico, la acción de ambas Potestades aparece como un dato más, y no de los más relevantes, en el orden medieval que regula las relaciones entre Reinos y Repúblicas, que lentamente se gesta desde fecha inicial muy difícil de precisar.

Mientras los eruditos estudios de Paradisi¹ presentan ya un cuadro de instituciones internacionales vinculantes a los Reinos germánicos instalados sobre las ruinas del Imperio romano, Guggenheim² encuentra las raíces más remotas del Derecho internacional europeo en una *divisio regnorum* que sitúa en el siglo XII.

1 PARADISI: *Il problema storico del Diritto internazionale nel Medio Evo*, Nápoli, 1956; *Storia del Diritto internazionale nel Medio Evo* (2.^a ed.), Nápoli, 1956; *Norma fondamentale e contratto allo origine della Comunità internazionale* (Comunicazioni e Studi, III, 1950, págs. 57 a 78).

Respecto a la polémica acerca de la existencia e inexistencia del Derecho internacional en los antiguos pueblos y civilizaciones, es ejemplar, con abundantes referencias bibliográficas en ambos sentidos, la exposición de LE FUR: *La théorie du Droit Naturel depuis le XVIII^{ème} siècle et la doctrine moderne* (Recueil des Cours, 1927, III, págs. 272 y 273). Con posterioridad, la tesis extrema de encontrar manifestaciones del Derecho internacional desde la más remota antigüedad, con aportaciones pleróticas de erudición, en RUIZ MORENO: *El Derecho internacional antes de la era cristiana*, Buenos Aires, 1946.

2 GUGGENHEIM: *Jus gentium, Jus naturae, Jus civile et la Communauté internationale issue de la divisio regnorum intervenue au cours du 12 et 13^{èmes} siècles* (Comunicazioni, VIII, 1955, págs. 1 y sigs.); *Jus naturale und Jus gentium als geistesgeschichtliche Grundlage der zeitgenössischen Völkerrechtsordnung* (Festschrift für J. Spiropoulos, Bonn, 1957, págs. 213 a 226); *Contribution a l'histoire des sources du Droit international* (R des C., 1958, II, T., 94, págs. 5 a 84).

Aunque poco importe esta visión retrospectiva para el desarrollo de nuestro tema, nos parece preferible una tesis intermedia, la del Conde Balladore-Pallieri³, quien sitúa alrededor del año 1.000 de nuestra era los primeros gérmenes del Derecho internacional europeo. En efecto, si admitimos —aunque sea con toda clase de reservas sobre puntos de su desarrollo— la idea fundamental de Spengler de que la historia no constituye una línea recta, sino una sucesión de culturas, aun completada con la tesis de Toynbee de que unas culturas son hijas de otras, como es el caso de la occidental respecto a la greco-romana, parece plausible pensar que el impulso vital que sacude a Europa después del terror milenarista, propulsor de tantas creaciones culturales de todo orden, fue precisamente el que inició las primeras manifestaciones del Derecho internacional actual. Dato muy importante para robustecer esta hipótesis es que la institución pacificadora más antigua en el Medioevo de Occidente, en cierto modo previa a la existencia de las demás, es la *Treuga Dei*, debida a los esfuerzos de la Orden cluniacense en el siglo XI, es decir, a la misma que cumplió una misión europeizadora en varios países, entre ellos en el nuestro.⁴

Desde tiempos muy poco posteriores a aquellos tan remotos, no deja de ofrecer algún problematismo la localización exclusivamente europea del Derecho internacional. Por de pronto, no se puede olvidar que Bizancio sobrevive todavía algunos siglos, y que hace varios que tiene organizado un sistema de relaciones internacionales y de normas de todo género para regularlas, independiente del europeo occidental, más antiguo que éste, y que se extiende, en ocasiones, a pueblos extraeuropeos.⁵

Al otro lado del continente, los Reinos cristianos españoles se integran progresivamente en el Derecho internacional europeo, pero la vecindad con los musulmanes, en paz o en guerra, les vincula también a reglas y a instituciones diferentes de las que rigen las relaciones entre las unidades políticas transpirenaicas.⁶ Es cierto que los países cristianos están sujetos a

3 BALLADORE-PALLIERI: *Diritto internazionale pubblico* (8.^a ed.), Milano, 1962, págs. 3 y 4. El autor utiliza los datos recogidos en la monografía de BOGNETI: *Formazione storica dell'Europa e Diritto internazionale pubblico* (Comunicazioni, II, 1946, págs. 21 a 38).

4 QUIDDE: *Histoire de la paix publique en Allemagne au Moyen Age* (R. des C., 1928, III, T., 28, págs. 476 y sigs.), y WOHLHAUPTER: *Studien zur Rechtsgeschichte der Gotte —und Landsfrieden in Spanien*, Heildeberg, 1933.

5 TAUBE: *L'apport de Byzance au développement du Droit international* (R. des C., 1939, I, T., 67, págs. 245 y sigs.).

6 MIAJA DE LA MUELA: *Ensayo de un guión para la investigación del Derecho internacional en la Edad Media española* (R. E. D. I., II, 1949, págs. 921 a 946).

la normatividad canónica, en la que se encuentra la prohibición del *impium foedum*, de la alianza con infieles⁷, pero, para cualquier mediano conocedor de nuestra historia medieval, es sabida la relatividad de la eficacia que en el suelo hispano podían tener tales prohibiciones.

Así se llega a la formación de los grandes Estados nacionales y al total abandono de las pretensiones de supremacía política europea del Emperador y del Pontífice, hechos que hubieren sido susceptibles de acelerar el desarrollo del Derecho internacional europeo, de no interponerse las luchas religiosas que tienen lugar desde la ruptura con Roma del doctor Martín Lutero hasta la paz de Westfalia, cuyo papel, aunque algunas veces se exagere, siempre será el de un hito relevante, en cuanto cierre de una época caótica en las relaciones internacionales y en el cumplimiento efectivo de las normas que la regulan.⁸

Es, empero, en esta etapa entre 1517 y 1648, en la que nace el Derecho internacional en cuanto ciencia, con las aportaciones sucesivas de Francisco de Vitoria, Domingo de Soto, Fernández Vázquez de Menchaca, Alberico Gentilis, Jean Bodin, Francisco Suárez y Hugo van Groot, por no mencionar más que las figuras de primer orden entre una pléyade de teólogos, moralistas y juristas, españoles en su mayor parte, a las que en este lugar es lícito y grato añadir, en un discreto segundo o tercer término, al agustino valenciano Fray Miguel Bartolomé Salom.⁹

7 TRUYOL SERRA: *El fundamento filosófico del Derecho de Gentes a la luz de algunos documentos medievales* (Investigación y Progreso, 1943, págs. 193 y sigs.). D'ORS: *Vitoria y la crisis del Imperio*, Santiago, 1946.

8 VOLLENHOVEN: *Du Droit de la Paix. De Jure Pacis*, La Haye, 1932, páginas 71 a 99.

9 No es ocasión de reproducir o seleccionar la amplísima bibliografía existente acerca de la Escuela española del Derecho internacional del siglo XVI. Baste remitir a quien quiera adquirir una visión de conjunto lo más completa posible a las Adiciones de GARCÍA ARIAS a la *Historia del Derecho internacional* de NUSSBAUM, publicada en Madrid en 1949. Estudios de conjunto menos detallados pueden leerse en REIBSTEIN: *Völkerrecht. Eine Geschichte seiner Ideen in Lehre und Praxis*, T. I, Freiburg-München, 1958, págs. 279 a 333, y en mi *Introducción al Derecho internacional* (3.ª ed.), Madrid, 1960, págs. 287 a 346.

Para el estudio detallado de las figuras principales de la Escuela, son esenciales los tres cursos del profesor BARCIA TRELLES en la Academia de Derecho Internacional de La Haya: *Francisco de Vitoria et l'Ecole moderne du Droit international* (R. des C., 1927, II, T., 17, págs. 113 a 337); *Francisco Suárez (1548-1617). Les théologiens espagnols du XVI siècle et l'école moderne du Droit international* (R. des C., 1933, I, T., 43, págs. 389 a 551), y *Fernando Vázquez de Menchaca (1512-1569)* (R. des C., 1369, I, T., 67, págs. 433 a 533). De los tres cursos existen sendas traducciones al español, hace muchos años agotadas.

Son estos egregios varones los "clásicos" del Derecho internacional, aunque sin injusticia pueda atribuirse también este calificativo a sus continuadores hasta la Revolución francesa. Pues bien, en ellos, no sólo no se encuentra un intento de circunscribir el Derecho internacional a las relaciones entre pueblos europeos, sino que, con frecuencia, establecen un criterio de reciprocidad en derechos y obligaciones en las relaciones entre las dos categorías de pueblos que admiten: los cristianos, por una parte, y los "bárbaros" o infieles, por otra.¹⁰

Es posible que en esta visión exista cierta limitación del campo contemplado, más enfocado al mundo de los principios que al de las realidades. Mientras las reglas internacionales contractuales son escasas, como corresponde a un orden normativo incipiente, y las consuetudinarias envueltas en cierta imprecisión, era explicable que la mayor parte del contenido de las doctrinas clásicas, de Vitoria a Grocio, fuese el desarrollo de un sistema de Derecho natural, encuadrado por recuerdos, no siempre oportunos, del Derecho privado romano. Con tales fuentes y elementos de trabajo, se explica perfectamente tanto la limitación visual como que las soluciones alcanzadas por aquellos internacionalistas se anticipen a su época por su mayor justicia y humanidad.

Construyeron los clásicos una amplia teoría del Derecho de la colonización, con una casuística clasificación de títulos legítimos e ilegítimos para la conquista de América, genialmente trazada por Francisco de Vitoria¹¹, y completada en puntos de detalle, rectificada a veces, por sus sucesores, pero tampoco olvidaron señalar las reglas que rigen o deben regir las relaciones entre los Estados cristianos entre sí, aunque en este segundo aspecto fueron menos originales.

Después de Westfalia, ya están repartidas las tierras americanas y oceánicas entre españoles y portugueses, holandeses y británicos. Las pretensiones que cualquier país europeo pudiere abrigar al ensanche de sus dominios coloniales se presenta, no como relación entre cristianos e indígenas, sino como cuestión perteneciente al Derecho internacional general, muy difícilmente separable entonces del estrictamente europeo.

10 Sobre esta reciprocidad, véase MIAJA DE LA MUELA: *De la existencia de una Escuela internacional española de los siglos XVI y XVII* (Anuario de Asociación Francisco de Vitoria, T. IX, 1948-1949, págs. 99 a 141).

11 *Relecciones teológicas del Maestro Fray Francisco de Vitoria*, editadas por el P. Mtro. Fray Luis Alonso Getino, Madrid, T. I, 1934, págs. 311 a 380. En las obras citadas de Barcia, García Arias, Reibstein y del autor de esta lección se encuentran esquematizaciones más o menos amplias de las doctrinas vitorianas sobre los títulos ilegítimos y legítimos.

El aspecto menos conocido, generalmente descuidado por los historiadores, es el de las relaciones que los países europeos mantienen en los siglos XVI a XVIII con Estados de civilizaciones diferentes, fuera del campo de la colonización, y la investigación acerca de las normas que regularon aquellas relaciones. Una valiosa aportación, aunque en reducidos límites en el espacio y en el tiempo, ha sido ofrecida recientemente por Alexandrovitz, acerca de la penetración europea en la India¹², otros datos sobre el sistema regulador de las relaciones entre los indios americanos, entre sí y con los colonos europeos, han sido dados a conocer por Langrod¹³, y, con estos elementos y algunas noticias más respecto a la China, ha podido presentar Antonio Truyol una pequeña síntesis de lo que hoy conocemos sobre esas relaciones internacionales¹⁴, seguramente, más interesantes que por las novedades que tales investigaciones hayan podido revelar, en cuanto abren el camino para una Historia verdaderamente universal del Derecho internacional.

De Westfalia a la Revolución Francesa, la doctrina internacional florece extraordinariamente en grandes sistematizaciones, obra casi siempre de juristas protestantes, que centran sus exposiciones en el reflejo del orden internacional que tienen ante su vista inmediata, es decir, del europeo, aunque tampoco abandonen el punto de vista iusnaturalista. Fue frecuente clasificar a estos juristas en dos Escuelas opuestas, la iusnaturalista, que arranca de Puffendorf, y la positivista que, con precedentes en Gentili y Zouch, se consolida en Rachel. La verdad es que los dos puntos de vista, el del Derecho natural y el de las reglas positivas, se combinan siempre, aunque sea en diferente medida, en los pertenecientes a ambos grupos. Positivista estrictamente sólo es, ya mediado el siglo XVIII, Johan Jacob Moser¹⁵, quien utiliza como materiales para su obra exclusivamente Tratados y documentos de las Cancillerías europeas, recopilando un cúmulo de fuentes de tal riqueza que iban a constituir durante mucho tiempo el arsenal que sirviese de base a los trabajos de sus sucesores.

12 ALEXANDROVITZ: *Treaty and Diplomatic Relations between European and South Asian Powers in Seventeenth and Eighteenth Centuries* (R. des C., 1960, III, T., 100, págs. 203 y sigs.).

13 LANGROD: *Les traités des Indiens d'Amérique du Nord entre 1621 et 1871* (La Paix, Recueils de la Societé Jean Bodin, T. XV, Bruxelles, 1961, págs. 415 y sigs.).

14 TRUYOL SERRA: *Die Entstehung der Weltstaatengesellschaft unserer Zeit*, München, 1963.

15 Acerca de la obra de Moser, casi inaccesible a los estudiosos españoles de hoy, véase NUSSBAUM: *Historia del Derecho internacional*, Madrid, 1949, páginas 179 y 186.

LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS COLONIALES...

El hábito, lógico y hasta inevitable, de trabajar el Derecho internacional a base de materiales casi exclusivamente europeos, la escasez de relaciones con Potencias de otros continentes, y la situación todavía colonial de toda América, son factores que contribuyen a identificar en estos siglos el Derecho internacional con el estrictamente europeo.

Es posible que, más aún que las causas mencionadas, coadyuve al mismo resultado la de ser el Derecho internacional nacido o renovado en Westfalia la consecución de un intento de convivencia pacífica —por emplear un término hoy de uso generalizado— entre católicos y reformados, y de las diferentes ramas de éstos entre sí. Algo genérico, la cualidad de cristianos, une a los pueblos profesantes de estas diferentes Confesiones, y ello explica que cuando un país perteneciente a una tercera rama cristiana, la ortodoxa Rusia de Pedro el Grande, hace acto de presencia en la Europa Central, pueda entrar, sin ninguna reserva, en el orden europeo.

III

EXTENSIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EUROPEO A OTROS PAÍSES EN EL SIGLO XIX

La independencia de los Estados Unidos, ganada con la ayuda franco-española frente a Inglaterra, da entrada en la escena internacional a un nuevo país, pronto pasado de la fase confederal a la federal, es decir, a la unidad de dirección en la política exterior, con el que las Potencias Europeas no pueden por menos de contar para sus relaciones internacionales, que si no son demasiado intensas ni frecuentes, no es por otra causa que por la tendencia aislacionista preconizada por los fundadores de la Unión norteamericana¹⁶, y mantenida con variable intensidad hasta la primera guerra mundial.

Pero el relativo aislamiento de los Estados Unidos no impidió su participación en calidad de sujeto de relaciones exteriores, regidas por el viejo Derecho internacional europeo. Es más, el advenimiento a la vida independiente, por primera vez en el mundo moderno, de un país antes colonial plantea problemas nuevos en la liquidación de aquel pasado frente a la vieja Metrópoli, problemas que se resuelven por cauces jurídicos, mediante un órgano nuevo, las Comisiones mixtas anglo-norteamericanas, que marcan la primera fase de resurgimiento de la institución del arbitraje internacional, conocido y practicado por las ciudades griegas y por los Estados medievales, pero prácticamente olvidado en la Edad moderna.¹⁷

16 BARCIA TRELLES: *Doctrina de Monroe y Cooperación internacional*, Madrid 1931, págs. 40 a 58; *Origen, evolución y destino del aislacionismo norteamericano* (Información Jurídica, diciembre 1947), y *Las raíces históricas del aislacionismo americano* (Cuadernos de Historia Diplomática, 1954, págs. 69 a 77). CHINARD: *Les origines historiques de la doctrine de l'isolement aux États-Unis* (R. des C., 1937, I, T. 59, págs. 229 a 313).

17 LA PRADELLE ET POLITIS: *Recueil d'Arbitrages internationaux*, T. I, Paris, 1905, págs. XXXII a XXXVIII.

La independencia de casi toda América meridional y central siguió, en período, en perspectiva histórica, muy corto, a la de los Estados Unidos. Sin entrar a dilucidar lo que esta independencia debe a la Doctrina de Monroe, a la política inglesa de Canning, o a debilidades internas de la Santa Alianza o de la España fernandina, lo cierto es que una veintena de nuevos Estados hacen su entrada en la vida internacional. No importa que en varios de ellos la población aborigen, mestiza y negra forme una mayoría frente a la clase "criolla" dirigente. Esta clase es blanca y cristiana, y tiene en sus manos la conducción de los nuevos Estados, que adoptan formas constitucionales de inspiración europea, aunque no excluyan estas formas la aparición frecuente de dictaduras.

Los Estados hispanoamericanos son, poco a poco, reconocidos como independientes e iguales en soberanía a los anteriores sujetos del Derecho internacional, que ya en el siglo XIX no puede calificarse exactamente de europeo, sino llamarse cristiano, europeo y americano, o de los pueblos civilizados. En efecto, las relaciones diplomáticas y consulares, el sistema de convenios, los modos pacíficos de resolver las diferencias internacionales, y hasta las normas mitigadoras de la violencia bélica que se reconocen como válidas, son iguales, en líneas generales, a uno y a otro lado del Atlántico.

Las excepciones, empero, a esta uniformidad jurídico-internacional han sido valoradas de muy diferente manera, hasta llegar a la tesis extrema de sostener la existencia de un Derecho internacional americano, pero sin que sus mantenedores llegasen a precisar bien la razón de su autonomía, la diferenciación entre sus reglas, ni, mucho menos, la posibilidad y contenido de unas normas llamadas a resolver, cuando se presentase, la antinomia entre las de ambos continentes.

Nacida esta tesis con algunas publicaciones de Juan Bautista Alberdi y Vicente G. Quesada, el supuesto Derecho internacional americano fue desarrollado en 1883 por el argentino Amancio Alcorta, quien encontró una dura oposición en su compatriota Carlos Calvo, máxima autoridad entonces entre los internacionalistas de habla española¹⁸, pero es renovada a partir de 1910, fecha en que el doctor Alejandro Alvarez, de nacionalidad chilena, pero favorablemente conocido en los medios internacionalistas europeos, publica su monografía, ya clásica, que constituye un amplio y razonado alegato en favor del Derecho internacional americano.¹⁹

18 Las sucesivas fases de la referida polémica están recogidas certeramente en la obra de MORENO QUINTANA: *El sistema internacional americano*, T. I, Buenos Aires, 1925.

19 ALVAREZ: *Le Droit International Américain*, París, 1910.

No sería oportuno ampliar esta breve referencia al desarrollo ulterior de esta tesis, ni al examen de las múltiples impugnaciones con que tropezó por escritores americanos, tales como Sa Vianna, Antokoletz y Podestá Costa. Baste recordar que el propio doctor Alvarez, el más ardiente y constante defensor de un Derecho internacional específico de América, refiriéndose en su última obra a aquella polémica, escribía: "La discusión descansaba, en gran parte, sobre una mala inteligencia: se creía que yo sostenía que había en América un Derecho internacional completamente diferente del que dominaba en Europa. Yo condenaba esta concepción en mi obra. Lo que yo afirmaba es que existen, en el Nuevo Mundo, instituciones, principios, problemas, doctrinas, convenios, costumbres y prácticas que son propios de los Estados del continente americano, cuyo conjunto constituye el Derecho internacional americano." ²⁰ Así lo dejó consignado el jurista chileno, cuando por su edad nonagenaria y sus grandes méritos había llegado a ser una especie de Patriarca entre los internacionalistas de todo el mundo, precisamente, en un libro dedicado a exponer "El Derecho internacional nuevo", aplicable, sin apenas discriminaciones geográficas, a todos los continentes.

Si alguna incompreensión existió para las doctrinas de Alvarez, no fue mejor la inteligencia de la tesis opuesta o la lealtad para impugnarla. Hubo libro, inspirado en la teoría de Alvarez, en el que lee: "La tesis de la universalidad del Derecho internacional público impugna la existencia de situaciones, problemas y principios jurídicos continentales o regionales." ²¹

Lo cierto es que, dentro de la unidad del Derecho internacional, en América se han presentado situaciones desconocidas o insólitas en Europa, a las que ha habido que buscar, y muchas veces se ha encontrado, una solución jurídica: sirvan de ejemplos el derecho de asilo en las Embajadas, fruto de la inestabilidad política de los países hispanoamericanos, o el admitir como criterio regulador de sus disputas fronterizas el *uti possidetis* de 1810, es decir, la supervivencia de los límites entre las antiguas demarcaciones administrativas de la época colonial española, del territorio de

20 ALVAREZ: *Le Droit International nouveau dans ses rapports avec la vie actuelle des peuples*, Paris, 1959, pág. 98.

21 MORENO QUINTANA Y BOLLINI SHAW: *Derecho internacional público*, Buenos Aires, 1950, pág. 43. En la segunda edición de la misma obra, firmada solamente por el primero de sus autores, y publicada también en Buenos Aires, en 1963, (págs. 64 a 66), el profesor MORENO QUINTANA mantiene la existencia del Derecho internacional americano, pero suprime las frases críticas frente a los sostenedores de la universalidad del orden jurídico internacional.

cada una de las cuales se consideran herederas las diferentes Repúblicas americanas.

Con esta salvedad, el Derecho internacional europeo fue plenamente recibido en América, haciéndose común a todos los pueblos cristianos.

Cuestión más ardua es la que significa para la extensión espacial del Derecho internacional la sumisión a él de los pueblos no cristianos, a medida que las relaciones entre éstos y los occidentales se hacen más frecuentes.

El caso más notorio es el de Turquía: en la llamada guerra de Crimea, la Puerta Otomana lucha contra Rusia, al lado de Gran Bretaña y de Francia. Termina la contienda con el Tratado de París de 1856 en el que se declara admitida a Turquía "a participar de las ventajas del Derecho público y del concierto europeo". La primera parte de esta fórmula ofrece un claro precedente en ciertas declaraciones de reconocimiento de nuevos Estados, por ejemplo, en la hecha por el Primer Ministro inglés Canning, en 25 de marzo de 1827, respecto a varios países hispanoamericanos, en el momento inmediato a la ruptura de su vínculo colonial con España, de "extender en su provecho la esfera de los derechos y de las obligaciones que los pueblos están obligados a respetar mutuamente, y que tienen recíprocamente el derecho de exigir los unos de los otros".²²

No obstante la semejanza de las fórmulas, no es posible equiparar el caso de Turquía con el de los Estados de América. Las relaciones entre los pueblos europeos y de los Estados Unidos con ellos, pese a todas las desigualdades de hecho existentes, se establecieron en un pie de igualdad jurídica. Turquía, en cambio, desde la época de Francisco I de Francia, aliado de Solimán el Magnífico, venía sometida a situaciones jurídicas faltas de reciprocidad, a los convenios de capitulaciones, primero con Francia y luego con otras Potencias, y el Tratado de París no revisó esta situación.

22 La declaración de Canning, publicada en *British and Foreign State Papers*, XII, págs. 909 a 915, ha sido reproducida muchas veces, total o parcialmente: puede verse íntegra en FISCHER WILLIAMS: *La doctrine de la reconnaissance en Droit international et ses développements récents* (R. des C., 1933, II, T., 44, páginas 224 a 226). La nota del estadista británico es digna de atención, en cuanto conecta el reconocimiento con el hecho de que los nuevos Estados asuman la responsabilidad internacional por los hechos acaecidos en su territorio, que sólo por una ficción pudiera exigirse a España cuando ya no ejercía un poder efectivo sobre ellos, y, desde otro punto de vista, por señalar como condición para otorgar el reconocimiento a cada Estado la abolición por éste de la trata, es decir, adaptarse al nivel de protección de los derechos humanos que la comunidad europea había alcanzado, diez años antes, en el Congreso de Viena.

La misma admisión, pactada en aquel Tratado, en favor de Turquía, a participar de las ventajas del Derecho público y del concierto europeo, dice Nussbaum, "es algo oscura, y se han hecho de ella diversas interpretaciones. En modo alguno puede pensarse que en virtud de ella entrara Turquía en el concierto de las Grandes Potencias, sino más bien quería decir que entraba a formar parte de un concierto más amplio de las naciones que cooperan bajo normas de Derecho internacional... Desde un punto de vista doctrinal, el lenguaje empleado parece confirmar el concepto de Moser y Martens sobre un Derecho de Gentes de carácter europeo más que universal (la expresión *Derecho público* significa en la frase trascrita Derecho internacional), pero en realidad se había dado el primer paso para la superación de tal concepto".²³

Pero esta afirmación, exacta dentro de su generalidad, no resuelve plenamente el problema de si Turquía primero, y luego otros países de civilización diferente de la cristiana de los pueblos occidentales, se regían y hasta qué punto, por el Derecho internacional creado por éstos. Por de pronto, en el mismo Tratado de París de 1856, aparte de la subsistencia de las Capitulaciones, régimen no practicado por los Estados occidentales entre sí, aparecen las nuevas unidades políticas de Moldavia, Valaquia, Servia y Montenegro, en la situación jurídica de Estados vasallos, muy diferente del tipo de vasallaje feudal que había conocido el Medio Evo occidental. Los dos primeros territorios, integrados en el Estado rumano, así como los de Servia y Montenegro, ven reconocida su independencia en el Tratado de Berlín de 1878, en el que pasan de la plena dependencia de Constantinopla a una situación de vasallaje otros dos territorios de población cristiana, los de Bulgaria y Rumelia. En análoga situación, aunque con características diferenciales debidas al islamismo de sus habitantes, les había precedido Egipto.

¿Se trata de una situación jurídica creada *ad hoc* en el Derecho internacional occidental para unas circunstancias que requerían este trato específico? O, por el contrario, ¿nos encontramos en presencia de la recepción en el Derecho internacional de abolengo cristiano de instituciones jurídicas propias a los países islámicos? Difícil es la respuesta, pero, a la vista de un documentado estudio de un jurista turco contemporáneo²⁴, no es aventurado inclinarse en favor de la segunda alternativa, tanto más para quienes contemplamos el problema desde España, cuya historia medieval

²³ NUSSBAUM: *Ob. cit.*, págs. 202 y 203.

²⁴ ALTUG: *Turkey and some Problems of International Law*, Istanbul, 1958, págs. 108 a 137.

nos enseña que, en tiempos de esplendor del Califato de Córdoba, los reyes cristianos de la península fueron vasallos de los musulmanes, hasta que, caído el Califato, los reyes de Taifas reconocieron el vasallaje en favor de los monarcas cristianos.²⁵

En los mismos años del Tratado de París, China y Japón, Persia y Afganistán, principados indios relativamente autónomos, y hasta la aislada Etiopía, entran en relación con los Estados occidentales, relación que no constituía novedad para Argelia, Túnez y Marruecos, hasta que la primera fue conquistada por Francia, y las dos últimas pasaron a situación de protectorado. Sería imposible generalizar el grado de intensidad de la sumisión de cada uno de estos pueblos al Derecho internacional occidental durante el siglo XIX, prolongado en este aspecto, como en casi todos, hasta la guerra de 1914 a 1918. Nota común es la iniciación, o intensificación de sus relaciones con los países occidentales con la implantación o renovación del régimen de Capitulaciones, que antes de terminar el siglo rompe el Japón, señalando el ejemplo a los demás países sujetos a él.²⁶

Más que detallar los hechos que pudieran aclarar alguna diferencia de caso a caso, interesa recordar el carácter de indecisión que presenta la doctrina internacional anterior a la primera guerra mundial acerca de la extensión espacial del Derecho internacional, cuestión que recientemente ha sido estudiada de manera concienzuda por Alexandrovitz²⁷ y por Carrillo Salcedo.²⁸

Un ejemplo curioso del pensamiento internacionalista del siglo XIX a este respecto encontramos en Heffter: Empieza su obra con un epígrafe rotulado "Del Derecho internacional en general", que se inicia así: "A través de miles de años, se descubren las huellas y los progresos de un Derecho común a todos los pueblos, o, al menos, a algunos entre ellos."²⁹ Pero este Derecho "sólo en ciertas regiones del mundo se ha desenvuelto, sobre todo, es en nuestra Europa cristiana y en los Estados fundados por ella donde ha obtenido universal asentimiento, por lo que, con razón, se le ha otorgado

25 MENÉNDEZ PIDAL: *La España del Cid* (2.^a edición), Buenos Aires, 1943, págs 29 a 55.

26 KEETON: *Extraterritoriality in International and Comparative Law* (R. des C., 1948, I, T. 72, págs. 287 a 391), y la amplia bibliografía citada en este trabajo.

27 ALEXANDROVITZ: *Doctrinal Aspects of the Universality of the Law of the Nations* (British Year Book of International Law, 1961, págs. 506 a 516).

28 CARRILLO SALCEDO: *Aspectos doctrinales del problema de la universalidad del Derecho de Gentes* (R. E. D., I, 1964, págs. 3 a 15).

29 HEFFTER: *Le Droit international de l'Europe* (4.^a ed. por Geffcken), Berlín-París, 1883, pág. 1.

el nombre de Derecho europeo”³⁰, pero a estas afirmaciones siguen unas cuantas páginas sobre el Derecho internacional en general, hasta centrar ya Heffter el siguiente apartado de su obra en el Derecho de Gentes europeo. Al tratar de los límites territoriales de este Derecho, su aplicación a los pueblos no cristianos es, para Heffter, “completamente libre y fundada en una reciprocidad puramente convencional. Las relaciones con ellos se forman según las exigencias de la política y de la moral.”³¹

Algo más tarde, Rivier partía de un concepto del Derecho de Gentes tan amplio como el “conjunto de principios o reglas de Derecho que gobiernan las relaciones entre las gentes, es decir, los Estados, las Naciones, los Pueblos, las Potencias”, pero unas reflexiones sobre la conciencia jurídica común entre los pueblos que forman parte de la sociedad de las Naciones le conduce al planteamiento del problema de la situación de las poblaciones que no se han integrado en aquella sociedad, cuestión difícil, “que no debe abordarse en el espíritu de un egoísmo estrecho, ni según las sugerencias de una pretendida filantropía, orgullosa y egoísta”.³² La solución es, en las relaciones con estos pueblos, “conformarse con las exigencias de la ley moral”.

Por no citar más ejemplos, no es muy diferente la posición del ruso Federico de Martens: “La acción del Derecho internacional sólo se extiende a las Naciones que reconocen los principios fundamentales de la civilización europea y son acreedoras al nombre de pueblos civilizados.” Y, en cuanto a los que no lo son, dice Martens, “creemos que deben someterse a las prescripciones del Derecho Natural, es decir, de un conjunto de principios determinados que se derivan de la naturaleza moral y de la razón humana”.³³

Alguna mayor precisión se encuentra en la conocida tesis de Lorimer, al dividir a la humanidad en las tres esferas de civilizada, bárbara y salvaje, centrandó la diferenciación de las reglas aplicables a cada una de ellas en tres tipos correlativos de reconocimiento que los Estados civilizados pueden otorgar a los pueblos comprendidos dentro de cada una de las tres citadas categorías.³⁴

30 HEFFTER: *Ob. cit.*, pág. 2.

31 HEFFTER: *Ob. cit.*, pág. 23.

32 RIVIER: *Principes de Droit des Gens*, T. I, París, 1896, págs. 3, 13 y 14.

33 MARTENS: *Tratado de Derecho internacional* (Prólogo y notas de FERNÁNDEZ PRIDA), T. I, Madrid, sin año, págs. 228 y 229.

34 LORIMER: *The Institutes of the Law of Nations. A Treatise of the juril relations of separate political Communities*, T. I, Edimburgh-London, 1883, páginas 43 y 44.

No sin ironía, un internacionalista contemporáneo, Schwarzenberger³⁵, aclara que los pueblos que Lorimer llamó salvajes, es decir, aquéllos en los que no existía ninguna organización política, gozaban, al menos de una facultad reconocida por el Derecho internacional, la de ceder su territorio a algún Estado civilizado.

La dificultad del problema se puso de manifiesto cuando el Instituto de Derecho Internacional llevó en 1874 a su agenda de trabajos el tema propuesto por el norteamericano Dudley Field: ¿Hasta qué punto es posible aplicar el Derecho internacional europeo a las naciones orientales? Designado ponente Sir Travers Twiss, varios miembros de la Comisión, entre los que se encontraban los famosos juristas de la época Saripolos, Blunstchli, Martens, Arntz, Neumann, Renault y Clunet, redactaron aportaciones con datos tan dispares y casuísticos que el Instituto, de reunión en reunión, aplazó la discusión del tema, poco oportuno de tratar cuando tenía lugar la guerra ruso-turca que desenlazó en el Tratado de Berlín de 1878. En definitiva, el Instituto estimó que la cuestión no podía ser tratada en su integridad, sino en aspectos parciales, empezando por el discutido en 1879 acerca de las jurisdicciones consulares en Extremo Oriente.³⁶

En conclusión, como dice certeramente Carrillo Salcedo, las soluciones acerca de las normas que regulan las relaciones entre pueblos civilizados y no civilizados oscilan en esta etapa doctrinal entre dos polos: el Derecho natural y las normas convencionales.³⁷

Todavía en 1905 era excepcional la opinión de Merignac de que el Derecho internacional se había extendido ya a toda la humanidad³⁸, aunque dos años después en la Segunda Conferencia de la Paz de La Haya fuesen admitidos varios Estados entonces calificados como bárbaros.

Claro es que, entre tanto, tampoco faltaron las discriminaciones, por diferentes motivos, entre los países no cristianos, como la de Paternostro³⁹, en favor del Japón, al que consideraba dotado de la plenitud de capacidad jurídica en el orden internacional.

Acabada la primera guerra mundial, todavía encontramos en el clásico libro de Liszt la lamentación —no sabemos si del gran jurista alemán,

35 SCHWARZENBERGER: *The Frontiers of the International Law*, London, 1962, pag. 54.

36 *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1877, págs. 141, y 1879-1880, págs. 298 y sigs.

37 CARRILLO SALCEDO: *Art. cit.*, pág. 10.

38 MERIGNAC: *Traité de Droit public international*, Paris, 1905, págs. 15 y sigs.

39 PATERNOSTRO: *La révision des traités avec le Japon au point de vue du Droit international* (R. D. I et L. C., 1891, págs. 5 a 29 y 176 a 201).

muerto por entonces, o de su continuador Fleischmann— por entender que la admisión en la Conferencia de la Paz de 1919 de China, Siam, Liberia, Hedjaz, Albania y Etiopía significa que “se conceda como premio de la victoria el ingreso en la comunidad jurídica internacional, que antes sólo se basaba en la igualdad de civilización”.⁴⁰

Los Estados mencionados, con la excepción de Hedjaz, pronto desaparecido, han seguido su marcha al lado de los de cultura occidental. Si los demás pueblos extraños a ésta no eran miembros directos de la sociedad internacional, la causa no fue otra que la interposición de las principales Potencias europeas —y de alguna extraeuropea en los casos de Puerto Rico y Filipinas, países cristianos— al extender su acción colonizadora a las porciones hasta ahora poco accesibles de los restantes continentes.

40 LISZT: *Derecho internacional público*. Versión de la 12.^a ed. alemana, revisada por Fleischmann, Barcelona, 1929, pág. 11.

IV

LA COLONIZACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL DEL SIGLO XIX

Fenómeno de siempre, la colonización se adapta en cada momento y lugar no sólo a características derivadas de la infraestructura social y económica de la época, sino también a las necesidades y posibilidades del país colonizador. En el siglo XIX, liberal y capitalista, es éste último carácter el que imprime fisonomía a la mayor parte de las actividades colonizadoras.

Es, generalmente, una doble exigencia del capitalismo, operante a sus anchas en las formas políticas liberales, la que, sin exclusión de otros motivos, impulsa la tendencia colonial: de un lado, la necesidad de materias primas industriales, y, de otro, la apertura de nuevos mercados para el excedente actual o previsible de la gran producción de la empresa capitalista.

Los fines políticos se entrecruzan, es cierto, con los económicos, en medida muy variable según las circunstancias de cada momento y país, de tal suerte que una explicación meramente económica del fenómeno colonial pecaría siempre de la inexactitud propia de lo unilateral. Raymond Aron ha distinguido recientemente colonización de imperialismo, pero la diferenciación es siempre cuestión de grado más que de esencia. Así —dice—, “los imperios europeos han sido, en parte, realizaciones del imperialismo; en parte, realizaciones de la colonización. En América del Norte, la colonización es más importante que el imperialismo. En Asia y África, el imperialismo superaba a la colonización”.⁴¹

Esta sutil distinción nos pone en camino de comprender que en el siglo XIX, cuando América del Sur era casi totalmente dueña de sus destinos, y en la del Norte había sido coronada la marcha hacia el Far West, el ámbito en que podía moverse el imperialismo europeo, o, más exactamente,

⁴¹ ARON: *Paz y guerra entre las Naciones* (Trad. de Luis Cuervo), Madrid, 1963, pág. 315.

la colonización imperialista, iba desde pueblos primitivos, o, acaso, degenerados —los “Naturvölker” de los etnólogos alemanes, o los “salvajes” de Lorimer— hasta Estados asiáticos y del norte de África dotados de larga historia y de un cierto nivel de organización. Quedaban relativamente pocos territorios a los que llevar la civilización occidental, hasta donde fuere posible, y de los que extraer aumento de poder, beneficios económicos y prestigio internacional. El viejo equilibrio político europeo, especialmente en la larga etapa de relativa paz de 1871 a 1914, había de lograrse a través de compensaciones en el reparto que las Potencias del continente hicieron en otros de colonias, protectorados y esferas de influencia. “El imperialismo del siglo XIX —añade Aron— no constituía el último estadio del capitalismo, sino la etapa última del imperialismo mercantil en sí mismo, último estadio del imperialismo milenarista.”⁴²

“La paz del siglo XIX —en palabras de un actual profesor español— fue el producto de una serie de factores sociales y económicos... Fue una paz económica y burguesa. La escuadra y las finanzas inglesas, la industria y el ejército prusiano fueron los factores más decisivos. Y todo ello perfectamente alimentado por un reparto colonial. El siglo XIX, que fue la centuria de auténtico protagonismo europeo, no puede explicarse sin reconocer que la fortaleza europea se aupaba fundamentalmente en la progresiva explotación del mundo colonial.”⁴³

Estas duras frases de Mariano Aguilar no pueden calificarse de excesivas, si se las compensa con el lado positivo de la colonización en cuanto contribuyó a elevar el nivel moral, sanitario e intelectual de los pueblos extraeuropeos.

Pero la manera que cada Potencia colonizadora tuviese de cumplir estas funciones respecto a los países colonizados quedaba al libre arbitrio de sus gobernantes, o, cuando más, de sus respectivos legisladores. El Derecho internacional del siglo XIX y la política exterior de las grandes Potencias en el mismo período no se ocuparon —o lo hicieron muy excepcionalmente, por ejemplo, en la represión del tráfico de esclavos— de este aspecto de la colonización. El que interesó, hasta convertirse en tema capital de las relaciones internacionales de la época, fue el de evitar, y arreglar cuando fuere necesario, las diferencias que entre las Potencias

42 ARON: *Ob. cit.*, pág. 332.

43 AGUILAR NAVARRO: *Derecho internacional público*, T. I, Vol. II, Madrid, 1952, pág. 116.

europas pudieren surgir acerca del ámbito espacial de sus respectivas colonizaciones.

Momento capital de este interés del Derecho internacional europeo por la colonización es la Conferencia africana de Berlín de 1885. No hay porqué recordar una vez más las circunstancias que la precedieron, las discusiones reducidas a puntos de detalle, puesto que en lo esencial, es decir, en encuadrar el reparto de África en un marco jurídico, la conformidad era previa a la reunión, ni siquiera sería oportuno analizar con algún detalle los acuerdos incorporados al Acta final de la Conferencia. Tan sólo, para quien vuelve la vista a aquella reunión, con una perspectiva de ochenta años, resulta digno de nota que el delegado norteamericano Kasson, obediendo órdenes de su Gobierno presentase, el 22 de diciembre de 1884; una proposición a la Conferencia, en el sentido de que ésta manifestase su intención de respetar los derechos de las tribus independientes, proposición que no fue objeto de votación.⁴⁴ Como oportunamente recordara el profesor Barcia Trelles⁴⁵, Kasson, probablemente sin saberlo, sostenía, ante el asombro y, acaso, la conmiseración de los delegados de las Potencias europeas la vieja tesis que Vitoria había sentado, más de tres siglos antes, para las Indias occidentales, la de no ser territorios *nullius*, y resultar, por consiguiente, insusceptibles de adquisición legítima por ocupación.

Kasson fue más allá, al defender que, en cada caso de ocupación de territorios coloniales por un Estado, se reservasen las demás Potencias la valoración de las condiciones de hecho y de Derecho que demostrasen si la ocupación fue legítima o ilegítima, propuesta que comentaristas de la época calificaron de tan atentatoria a la dignidad de un Estado soberano como contraria a los fines perseguidos por la Conferencia de Berlín.⁴⁶

Fue ésta la autora de una auténtica Carta de la colonización en el continente africano, dotada de la flexibilidad suficiente para amoldarse a las más diferentes circunstancias en que se encontraban los pueblos que iban a ser sometidos al doble tratamiento de civilización y de explotación. A esta diversidad de situaciones responde la diferenciación, que la Conferencia de Berlín recoge de una práctica inmediatamente anterior, entre colonias, en sentido estricto, y protectorados. Según los artículos 34 y 35

44 ENGELHARDT: *Étude de la Déclaration de la Conférence de Berlin relative aux occupations* (R. de D. I et L. C., 1886, págs. 579 y 580).

45 BARCIA TRELLES: *Francisco de Vitoria et l'école moderne du Droit international* (R. des C., 1927, II, T. 17, págs. 163 y 164).

46 ENGELHARDT: *Art. cit.*, pág. 580. En igual sentido, SALOMON: *L'occupation des territoires sans maître. Étude de Droit International*, Paris, 1889, pág. 216.

del Acta berlinesa, un requisito común se establece para la validez— hoy diríamos con técnica más precisa, para la oponibilidad ante Estados terceros— de ambas situaciones: la Potencia que adquiere una colonia o protectorado debe notificarlo de manera fehaciente a las demás.

Pero otro requisito diferenciaba el establecimiento colonial de la creación de un protectorado: para el primero, era necesario acreditar la efectividad de la ocupación por medio de la puesta en marcha de una organización política y administrativa por el Estado metropolitano en el territorio ocupado⁴⁷, mientras que esta exigencia era omitida para los protectorados, en los que se daba por supuesta una relación bilateral entre el Estado protector y la comunidad política protegida, generalmente articulada en un convenio de protectorado.

Este último tipo correspondía, en líneas generales, al segundo término de la clasificación de Lorimer, a los países por éste calificados de bárbaros, por no encontrarse dentro de la civilización cristiana, pero dotados de un mayor grado de organización que el meramente tribal. Otra vez, la paradoja, señalada por Schwarzenberger, de pueblos musulmanes o budistas, y hasta alguno como el abisinio rezagado en formas primitivas del Cristianismo, a los que la doctrina más generalmente admitida denegaba la personalidad internacional, con la excepción de reconocérsela para el único acto de admitir como válida la enajenación por sus rúgulos de la independencia del país que gobiernan.

La doctrina de la época diferencia cuidadosamente el protectorado, producto de esta enajenación contractual de la soberanía, de la colonia, adquirida por el título de ocupación de una *res nullius*, como se estima a los territorios ocupados por gentes que no han llegado a constituir la fase más rudimentaria de Estado según los módulos occidentales.⁴⁸

47. La obra clásica de la época sobre el tema fue la de DESPAGNET: *Essai sur les Protectorats*, París, 1896, cuyas enseñanzas han informado, casi hasta hoy las exposiciones de todos los Manuales y Tratados.

48. La cuestión acerca de si los territorios ocupados por pueblos primitivos eran, o no, susceptibles de ocupación fue bastante discutida por la doctrina de finales del siglo pasado, aunque la práctica fuese inequívoca en sentido afirmativo. En la monografía de SALOMON, citada en nota anterior (págs. 189 a 200), distingue el autor dos períodos, en el primero de los cuales se calificaba de *nullius* los territorios no ocupados por cristianos, mientras que posteriormente se asignó esta categoría a los no poblados por comunidades civilizadas. La conclusión del autor es la de que *res nullius* es la no sujeta a ninguna soberanía. Años después, JÉZE, en su Tesis: *Étude théorique et pratique de l'occupation comme mode d'acquérir les territoires en Droit international*, París, 1896, admite la ocupación de territorios solamente habitados por individuos diseminados, que no formen especie alguna de organización

El territorio ocupado por estos pueblos era tratado como una *res nullius*, susceptible de adquisición por el primer ocupante, cuyas actividades colonizadoras solamente han de conjugarse con los títulos preexistentes derivados del descubrimiento de aquel territorio, o de trabajos colonizadores apenas iniciados o interrumpidos por parte de otras Potencias reconocidas como sujetos ordinarios del Derecho internacional, prácticamente poco más de media docena de países europeos. Las viejas pretensiones colonizadoras no consumadas quedan reducidas a la categoría de *inchoate titles*, que, mientras no se completen por la ocupación efectiva, han de ceder ante el establecimiento en el mismo país o región de otra Potencia que se apresure a dar efectividad a su ocupación. No cabe duda de que este régimen constituye un progreso para las relaciones de las Potencias colonizadoras entre sí, sobre todo, cuando es perfilado en gran parte de sus detalles, por una jurisprudencia arbitral coherente y progresiva que llega prácticamente hasta nuestros días.⁴⁹

América, entre tanto, se había liberado de nuevas colonizaciones. El primero de los principios enunciados por el Presidente Monroe en su histórico Mensaje de 2 de diciembre de 1823 así lo había proclamado a la faz del mundo, y, aun cuando una declaración unilateral de un estadista no constituye fuente de obligaciones internacional para los demás países, en la práctica, el principio de prohibición de futuras colonizaciones en el Nuevo Continente había resultado eficaz. Queda allí sólo la colonización interna: las minorías blancas que en ambas Américas habían logrado la independencia de sus respectivos países, en virtud de la general aceptación del *uti possidetis* de 1810, casi desde su nacimiento a la vida independiente tienen delimitadas sus fronteras, dentro de las cuales no ejercen un poder efectivo en extensas zonas pobladas por aborígenes. Pero la acción civilizadora, y a veces explotadora, que puedan ejercer sobre aquellos territorios y los seres humanos que los pueblan no entra en el concepto internacional de la colonización.⁵⁰

En el resto del mundo, apenas queda rincón africano ni pequeña isla o archipiélago de Oceanía que no caiga bajo la acción colonizadora de

política, y respecto a los pueblos bárbaros no cree posible medio originario de adquisición de su territorio, condicionando el derivativo de la cesión por los jefes indígenas, en un análisis de claras reminiscencias vitorianas, a que esta cesión sea inteligente, libre y realizada conforme a los usos del país (págs. 116 y 117).

49 AGO: *Il requisito dell'effettività dell'occupazione in Diritto internazionale*, Roma, 1934.

50 OCTAVIO: *Les sauvages américains devant le Droit* (R. des C., 1930, I, T. 31, págs. 181 a 291).

Europa. Incluso los países, como Italia y Alemania, que consiguen tardíamente su unidad nacional, llegan a tiempo para participar en los últimos despojos del mundo extraeuropeo.

Los mismos Estados Unidos se encuentran, al terminar el siglo XIX, como consecuencia de su victoria frente a España, en posesión de Filipinas y la isla de Guam en Extremo Oriente. Es el momento en que los Estados europeos, ante un gran país asiático, China, prácticamente imposible de reducir a colonia o protectorado de uno de ellos o de varios, adoptan una tercera forma de penetración, la de cesión en arriendo —por 99 años, y, por supuesto, gratuita, o con una merced simbólica— de diferentes puertos del entonces Celeste Imperio. Los Estados Unidos han llegado tarde a este reparto, que, acaso, consideran en contradicción con sus tradiciones monroicas, más veneradas en cuanto no están en posesión de otras más viejas, pero pronto arbitran una solución que les permita, sin necesidad de adquisiciones más o menos enmascaradas de territorios ajenos, participar en las ventajas económicas que a Europa reporta la comunicación comercial con Extremo Oriente: la llamada Doctrina Hay, o de la puerta abierta, sirve a esta necesidad norteamericana, por el procedimiento ya habitual en la Casa Blanca de una declaración unilateral del Secretario de Estado del Presidente MacKinley que los países europeos aceptan expresa o tácitamente.⁵¹

Así llegamos a la guerra de 1914, no sin tensiones entre los Estados europeos motivadas por el choque de sus apetencias coloniales, tales como la crisis de Fachoda entre Inglaterra y Francia, y las de Tánger y Agadir entre este último país y el Imperio de Guillermo II.

51 BARCIA TRELLES: *La política exterior norteamericana de la postguerra*, Valladolid, 1924, págs. 155 a 158.

V

EL PROBLEMA COLONIAL ENTRE LAS DOS GUERRAS MUNDIALES

La guerra de 1914 a 1918 no fue exclusivamente europea, como se la calificó, al menos, en sus primeras etapas. Aun antes de la beligerancia de los Estados Unidos, existieron, al lado de los campos de batalla europeos, otros teatros bélicos: el de ingleses contra turcos en el Oriente Medio, y el de las colonias alemanas en África y Oceanía ocupadas militarmente éstas por los japoneses con ayuda occidental, y las primeras por fuerzas inglesas, francesas y belgas.

En los ejércitos aliados que lucharon en Europa había, además, fuerzas coloniales al lado de los efectivos castrenses de las respectivas Metrópolis, si bien éste calificativo de colonial, perfectamente aplicable a los procedentes de las dependencias francesas, resultaba ya algo estrecho para designar a los naturales de ciertas unidades del Imperio británico, que a la sazón, poseían, desde fecha más o menos próxima, la categoría de Dominios.

Esta presencia activa de gentes de diferentes continentes y razas en la contienda de 1914 a 1918 no podía por menos de constituir un factor para la posible transformación del régimen colonial, que también venía requerida por la necesidad de resolver, a la hora de la paz, la suerte de las colonias alemanas o de los territorios árabes cuyos habitantes ayudaron a los aliados con la esperanza de desligarse del sultanato de Constantinopla. El mismo ejemplo británico de conceder, sin prisa pero sin pausa, gradual autonomía a sus colonias, varias de ellas convertidas ya en Dominios, era otro factor, que, más pronto o más tarde, habría de influir en la revisión de los regímenes coloniales.

Era natural también que poderosas fuerzas de resistencia, tan intensas como los hábitos diplomáticos, las razones de prestigio militar y político y la defensa de los intereses económicos creados en las colonias, se opusiesen eficazmente a los factores antes mencionados, tanto para defender el *statu quo* en las colonias de los vencedores como para que el territorio de sus dependencias extraeuropeas se ensanchase a costa de los vencidos. Esta apetencia

aparece clarísimamente en los tratados secretos que los aliados firman entre sí en los años de la guerra, repartiéndose la piel de los osos alemán y turco antes de cazarlos, o con Italia, todavía neutral, ofreciéndole, como precio de su entrada en guerra, determinadas compensaciones territoriales en Europa y fuera de ella.⁵²

Estos acuerdos secretos, cuando llega la hora de negociar los Tratados de paz, van a constituir uno de sus elementos informantes, en pugna casi siempre con otra tendencia más generosa, encarnada en el Presidente de los Estados Unidos. Es ya tópica la comparación, hecha aquellos años con admiración unas veces y como censura otras, de Wilson con Don Quijote. Como el Hidalgo de la Mancha, el Presidente americano se creyó llamado a enderezar toda clase de entuertos, alguna vez lo logró; pero, a falta de mesoneros, bachilleres, curas y barberos manchegos que le llamasen a la realidad, Wilson tropezó tanto con estadistas europeos, más apegados a ésta, que no compartían su idealismo, tales como Clemenceau y Lloyd George, como con la opinión pública de su país, adversa a la realización de sus planes.

Todo ello es historia vieja, aunque sus consecuencias se proyecten aún sobre el presente, y de ella sólo interesa recordar que con Wilson penetra en el mundo internacional el *slogan* de la *selfdetermination*, el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus destinos, destinado a sustituir a otra idea-fuerza tan poderosa en el siglo anterior como el principio de las nacionalidades, que, al menos en Europa, aparecía llamado a consagrarse definitivamente en los Tratados que se prepararon desde el final de la primera guerra mundial.⁵³

No se encuentra, como muchas veces se ha dicho inexactamente, el principio de autodeterminación de los pueblos en los catorce puntos que el Presidente norteamericano proclamó como fines de guerra el 8 de enero de 1918. Ni siquiera el principio de las nacionalidades, en su enfoque decimonónico, presente en algunos de los puntos de Wilson, como el 9.º, referente a la rectificación de las fronteras de Italia, y el 13.º, sobre la creación de un Estado polaco independiente, es mantenido congruentemente en los puntos 10.º y 12.º, que se limitan a preconizar la posibilidad de desenvol-

52 PALACIOS MORINI: *Los mandatos internacionales de la Sociedad de Naciones*, Madrid, 1927, págs. 95 a 106.

53 Como representativo de la visión de la época, puede verse BLAGOYEVITCH: *Le principe des nationalités et les Traités de Paix de Versailles et Saint Germain*, París, 1922.

vimiento autónomo para los pueblos que formaban el Imperio austrohúngaro y para las regiones no turcas, es decir, árabes, del Imperio otomano.

Es más tarde cuando en la propaganda wilsoniana entra como esencial elemento el principio de carácter general de la autodeterminación de los pueblos. En su Mensaje de 12 de febrero de 1918, Wilson dice textualmente: "Esta guerra tiene su origen en el menosprecio de los derechos de las pequeñas naciones y de las nacionalidades carentes de la unidad y de la fuerza necesarias para hacer triunfar sus aspiraciones a determinar su propia soberanía y sus propias formas de vida política. La autodeterminación no debe ser, en adelante, una fórmula vacía. Es un principio, imperioso, de acción, que los hombres no ignorarán ya más que a costa de sus riesgos y peligros." ⁵⁴

Y en el punto 4.º del mismo Mensaje, Wilson añadía: "Todas las aspiraciones nacionales bien definidas deberán recibir la satisfacción más completa que pueda ser otorgada sin introducir nuevos, o perpetuar antiguos, elementos de discordia o de antagonismo, susceptibles de romper, con el tiempo, la paz de Europa, y, en consecuencia, la del mundo."

Como se ve, Wilson pensaba principal, si no exclusivamente, en Europa al formular su principio de autodeterminación. Es posible que sus ideas abarcasen a otros continentes cuando, en su discurso de Mont Vernon de 4 de julio siguiente, decía: "Arreglo de toda cuestión territorial, de soberanía, de acuerdo económico o de relaciones políticas sobre la base de la libre aceptación de este arreglo por las poblaciones inmediatamente interesadas, y no sobre la base del interés material ó de la ventaja de otra Nación que pueda desear un arreglo diferente en vista a su influencia exterior o a su dominación."

Pero la trascendencia de estos propósitos con respecto al problema de la posible emancipación de los pueblos coloniales se minimiza, al concordarlos con el 5.º de los catorce puntos wilsonianos: "Arreglo libre, en un espíritu amplio y absolutamente imparcial, de todas las reivindicaciones coloniales, basado sobre el principio de que, al regular cualquier cuestión de soberanía, los intereses de las poblaciones interesadas deberán pesar con peso igual que las peticiones equitativas del Gobierno cuyo título haya que definir."

En consecuencia, Wilson no debió pensar, hasta que vino a Europa, después de terminada la guerra, en la posibilidad de aplicar su principio de autodeterminación —nunca bien separado del ya clásico de las

54 TIBAL: *Histoire diplomatique contemporaine (1919-1924)*, Centre Européen de la Detation Carnegie, París, 1931, págs. 21 a 23.

nacionalidades— a los pueblos coloniales, o, si pensó en ello, no le debió parecer oportuno expresarlo, habida cuenta de la falta de madurez de aquellas poblaciones para la vida libre.

Ya en Europa, Wilson se encuentra, como sus colegas de la Conferencia de la Paz, ante los problemas planteados por la suerte de las colonias alemanas y de los territorios árabes desligados de Turquía. En la independencia de estos pueblos apenas piensa nadie, tan sólo una pequeña minoría de hombres formados en Europa dentro de cada uno de aquellos países, y, con alguna indecisión, las propagandas socialistas, sindicalistas y anarquistas que alguna vez incluyen en sus programas el abandono de las colonias del país respectivo, más como desarrollo de una visión de la vida hostil al capitalismo y al militarismo que por la preocupación por la suerte de pueblos lejanos y mal conocidos.

Tan sólo, una voz susceptible de prolongarse en ecos muy remotos en un futuro que llega hasta hoy, la de Lenin, en el II Congreso de la Internacional comunista, pedía concluir alianzas con la democracia burguesa de las colonias y países atrasados, para sublevarlos y emanciparlos.⁵⁵

En este ambiente en el que la liberación de las colonias resultaba históricamente prematura, era difícil conseguir más de lo que se logró con la creación de los mandatos internacionales establecidos por el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones. Los territorios árabes desgajados de Turquía y las colonias alemanas en África y en el Pacífico fueron organizados como diecinueve unidades políticas diferentes, cuya administración era confiada por el Consejo de la Sociedad de las Naciones a una Potencia con el carácter de mandataria de aquél. Bien es cierto que el Consejo no tuvo que esforzarse en la elección de cada mandatario, puesto que estas funciones habían sido ya atribuidas, para cada uno de los territorios en que la nueva institución iba a ser aplicada, a una de las Potencias recién vencedoras por el Consejo Supremo Interaliado, cuyas decisiones homologó sin discusión el de la Sociedad de las Naciones.⁵⁶

No es oportuno detenerse en el análisis de los caracteres genéricos de aquellos mandatos y de los específicos de cada uno. De ellos sólo subsiste

55 BRACHT: *Das Recht der Nationen auf Selbstbestimmung in der modernen Sowjetischen Völkerrechtstheorie* (Festschrift für Herbert Kraus), Würzburg, 1964, págs. 1 a 28.

56 PALACIOS MORINI: *Ob. cit.*, págs. 161 y sigs. Es grato hacer constar que este libro de un profesor español, escrito con la experiencia de su autor como miembro de la Comisión Permanente de Mandatos, fue, acaso, la obra más completa y documentada sobre una cuestión acerca de la que existía una copiosísima bibliografía, innecesaria de recordar en este lugar.

hoy uno: el de la Unión Sudafricana sobre el territorio de África Sudoccidental que fue alemana, curiosa supervivencia cuyo encuadre jurídico ha sido hecho en tres dictámenes del Tribunal Internacional de Justicia.⁵⁷ Lo que interesa es recordar que no todos los mandatos estaban sometidos a un régimen igualitario. Por el contrario, el artículo 22 del Pacto distinguió tres categorías de mandatos, señaladas con las letras a), b) y c). El tipo a) se aplicaba a "ciertas comunidades que, pertenecientes en otro tiempo al Imperio otomano, han logrado un grado de desarrollo tal que su existencia como naciones independientes puede ser reconocida provisionalmente, a condición de que los consejos y la ayuda de un mandatario guíen su administración hasta el momento en que sean capaces de conducirse solas". Nos encontramos, ante este primer tipo de mandatos organizados por el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, con una solución de compromiso, arbitrada para las regiones árabes desgajadas de Turquía. Como es sabido, el principal inspirador de esta solución fue el general sudafricano Smuts.⁵⁸

A mandato a) fueron sometidas Siria y Líbano, cuya administración se confió a Francia, el Irak administrado por Gran Bretaña, que también obtuvo el mandato sobre Transjordania, previsto para los Estados Unidos, al no ratificar éstos el Tratado de Versalles, y el de Palestina, con la misión especial de crear en él un hogar judío.

No sin alguna dificultad, la función transitoria, por muchos comentaristas de la época calificada de tutelar, fue cumplida en plazo relativamente breve. Al terminar la segunda guerra mundial, es decir, al cuarto de siglo de aquel régimen, las cuatro comunidades árabes sometidas a él habían adquirido ya la independencia a la que gradualmente las habían preparado las Potencias mandatarias. Sólo Palestina, territorio en el que distaba de haber sido resuelta la tensión entre los recién llegados hebreos y los antiguos moradores árabes, quedaba sometida al mandato inglés.⁵⁹

Fue ésta una primera realización, fuera del área cristiana, de la autodeterminación de los pueblos, que el régimen de mandatos no hacía posible

57 Cour Internationale de Justice. Statut international du Sud-ouest africain. Avis consultatif du 11 juillet 1950; Procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions relatifs au territoire du Sud-ouest Africain. Avis consultatif du 7 juin 1955; Admissibilité de l'audition de pétitionnaires par le Comité du Sud-ouest Africain. Avis consultatif du 1 juin 1956.

58 SMUTS: *The League of Nations*, London, 1918.

59 ROLIN: *La pratique des mandats internationaux* (R. des C., 1927, IV, T. 19, págs. 497 y sigs.).

ampliar, al menos, en plazo corto, a los territorios colocados bajo sus formas b) y c).

Los párrafos 5 y 6 del artículo 22 del Covenant nada contenían que significase la transitoriedad del régimen que establecieron para los dos últimos tipos de mandato. El b) se aplicó a "otros pueblos", especialmente de África central, en los que la Potencia mandataria asumía la obligación de reprimir el tráfico de esclavos, los de armas y alcohol, juntamente con las de garantizar la libertad de conciencia y la igualdad de comercio, sin que entre estos deberes figurase el de preparar a los pueblos administrados para una eventual independencia futura. Y tampoco el párrafo 6, referente a los mandatos c) aludía a este extremo, al prever la administración de "territorios, tales como el Sudoeste africano y ciertas islas del Pacífico austral", respecto a cuyos habitantes sólo se alude para caracterizar aquellos territorios por su débil densidad de población. Como era de presumir, en 1945 ningún mandato b) o c) había pasado de esta situación a la independencia.

¿Cuál era, pues, el alcance y naturaleza del principio de autodeterminación de los pueblos en el Derecho internacional entre las dos guerras mundiales? Vamos a encontrar la respuesta en un documento, redactado a la iniciación de este período, pero que conservó su plena autoridad hasta el final del mismo.

Se trata del Dictamen emitido por una Comisión de juristas encargada por el Consejo de la Sociedad de las Naciones de estudiar si la pretensión sueca a que Finlandia accediese al deseo de los habitantes de las islas Aaland de incorporarse a Suecia podía ser examinada por el Consejo, o si éste debía declararse incompetente para tratar de la cuestión, por ser ésta una de las que, según la fórmula del artículo 15, párrafo 8.º del Pacto, el Derecho internacional deja a la competencia exclusiva de un determinado Estado, en este caso Finlandia. Los juristas comisionados fueron el decano Larnaude, de la Facultad de Derecho de París, en calidad de presidente; el señor Struycken, consejero de Estado de Holanda, y el profesor suizo Max Huber. He aquí cómo se expresa su dictamen respecto del derecho de autodeterminación de los pueblos: "Aunque el principio de que los pueblos deban poder disponer de sí mismos ocupe un lugar importante en el pensamiento político moderno, sobre todo después de la guerra mundial, conviene hacer notar que no se encuentra inscrito en el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Y la consagración de este principio, en cierto número de tratados internacionales, no puede bastar para hacerlo considerar como una de las reglas positivas del Derecho de Gentes. Al contrario, salvo estipulación en contrario de tratados internacionales, el derecho de disponer del territorio nacional es uno de los atributos de la soberanía de cada Estado.

El Derecho internacional no reconoce a fracciones de pueblos, como tales, el derecho de separarse, por un simple acto de voluntad del Estado de que forman parte, y tampoco reconoce a otros Estados el derecho de solicitar tal separación. De una manera general, pertenece exclusivamente a la soberanía de todo Estado definitivamente constituido conceder o rehusar a una fracción de su población la determinación de su propia suerte política por la vía del plebiscito o de otra manera. Una diferencia entre dos Estados a propósito de tal determinación recae, pues, en circunstancias normales, sobre una cuestión que el Derecho internacional deja a la competencia exclusiva de uno de dichos Estados.”⁶⁰

La Comisión de juristas restringe el alcance de esta afirmación a los Estados definitivamente constituidos, condición que entiende no darse en Finlandia en el momento de surgir su diferencia con Suecia, caso excepcional que hace competente al Consejo de la Sociedad de las Naciones para entender en la diferencia entre ambos países.

No sería pertinente recordar aquí el desarrollo ulterior de aquel conflicto. Basta lo expuesto para comprobar que, ni siquiera en el ámbito europeo, ni tampoco en el orden jurídico particular de la Sociedad de las Naciones, el principio de autodeterminación de los pueblos estaba incorporado como regla positiva al Derecho de Gentes vigente entre las dos guerras mundiales.

No debe deducirse de esta falta de recepción del principio de autodeterminación de los pueblos en el Derecho internacional positivo que la emancipación de una colonia, al igual que la secesión de provincias o territorios, con respecto al Estado al que antes pertenecían, deba calificarse como hecho internacionalmente antijurídico, ni dentro de la época entre las dos guerras mundiales ni en cualquier otro momento anterior o posterior.

La doctrina internacional llega en este punto a la misma conclusión de validez y licitud del nacimiento de un nuevo Estado, aunque por diferentes caminos. Para la opinión mayoritaria, el nacimiento de un nuevo Estado se califica como hecho histórico o sociológico, metajurídico, al que no alcanza el Derecho internacional.⁶¹ Discrepa la Escuela vienesa, al

60 Journal Officiel de la Société des Nations (Octobre 1920, supplément spécial, núm. 3). El dictamen citado se reproduce y analiza por MANDELSTAM: *La conciliation internationale d'après le Pacte et la jurisprudence de la Société des Nations* (R. des C., 1926, IV, T. 14, págs. 427 a 436).

61 ROUSSEAU: *Derecho internacional público* (Trad. de F. Giménez Artigues) (2.^a ed. española). Barcelona, 1960, págs. 280 y 281, y Díez DE VELASCO: *Curso de Derecho internacional público*, Madrid, T. I, 1963, págs. 213 y 214.

sostener, con Kelsen,⁶² que se trata de un hecho susceptible de producir consecuencias jurídicointernacionales, por lo que el Derecho de Gentes ha de contener necesariamente alguna norma que señale los requisitos para la producción válida de estos efectos: la norma en cuestión, empero, no es otra que la llamada regla o principio de efectividad, que, aplicada al caso, supone que para el Derecho internacional existe un nuevo sujeto estatal cuando éste ha sido creado efectivamente, por medio del establecimiento de una autoridad operante sobre un determinado territorio en el que está asentada una población que la acata. Por una vía o por otra, la regla general es la licitud y la validez internacional del nacimiento de los nuevos Estados. El reconocimiento posterior por los preexistentes no crea el nuevo Estado, es declarativo y no constitutivo, aunque en el estado actual de las relaciones internacionales constituya un acto discrecional de los demás Estados que éstos conceden, retardan o deniegan según consideraciones más políticas que jurídicas.

Cabe, sin embargo, la posibilidad de que el nacimiento de un nuevo Estado sea ilícito ante el Derecho internacional. Al período histórico examinado en este apartado corresponde la Doctrina Stimson, formulada el 7 de enero de 1932 por el Secretario de Estado del Presidente Hoover, hecha suya por los órganos de la Sociedad de las Naciones, con ocasión de la proclamación del nuevo Estado de Manchukuo en territorio ocupado militarmente por los japoneses, en la que el no reconocimiento del nuevo Estado, se debe, por parte de los Estados Unidos, a ser fruto de actos de fuerza en oposición al Pacto Kellogg, y en el mismo caso y en otros posteriores en que la Sociedad de las Naciones aplicó idéntica sanción, en la contrariedad con las disposiciones de su Pacto.⁶³

62 Textualmente, dice KELSEN en una de sus últimas obras: "It is generally recognized that the question whether a new State has come into existence, or an old State has ceased to exist, is to be answered from the international law... as follows: A State come in existence when a group of individuals living in a definite territory are organized under an effective and independent government" (*Principles of International Law*, New York, 1952, pág. 58).

63 MIAJA: *El principio de efectividad en Derecho internacional*, Valladolid, 1958, pág. 60, y la bibliografía allí citada. Con posterioridad, Touscoz: *Le principe d'effectivité dans l'ordre juridique international*, París, 1964.

VI

LA CUESTIÓN COLONIAL EN LA CONFERENCIA DE SAN FRANCISCO

Era natural que la segunda guerra mundial produjese efectos análogos, pero mucho más intensos, que la primera, en lo que se refiere al deseo de libertad de los pueblos sujetos al régimen colonial. Más aún que entre 1914 y 1918, los hombres de diferentes razas llamados a combatir contra alemanes y japoneses en la segunda guerra mundial desempeñaron en ella un papel activo que no podía considerar como última meta de sus esfuerzos la continuación de amplios territorios de África, de Asia y del Pacífico, el día de la victoria, bajo la administración de las antiguas Metrópolis. No es necesario una aportación documental extensa para demostrarlo: baste referirse a las páginas con que Renouvin cierra su *Historia diplomática del siglo XX*⁶⁴ señalando unas perspectivas para el porvenir en las que la nota más destacada es la tendencia, durante la guerra de 1939 a 1945 y en los años inmediatamente siguientes, de las poblaciones coloniales a desligarse de los lazos con las respectivas Metrópolis.

Resultaría inexacto señalar como excepción el estado de ánimo de los pueblos integrantes de los Dominios británicos de raza blanca, puesto que tanto Canadá como Australia, Nueva Zelanda y África del Sur hacía ya mucho tiempo que no eran jurídicamente colonias, y, lo que es más importante, sus habitantes tenían plena conciencia del grado de libertad que Gran Bretaña les había gradualmente concedido. Debió ser grande la decepción de quienes pensaron que la Commonwealth iba a desintegrarse en el momento de los mayores éxitos militares del Eje, al contemplar que en los cuatro Dominios anteriormente citados no se quebraron los lazos de lealtad, no ya con la antigua Metrópoli, sino con la asociación de Naciones de que ésta y aquéllos eran miembros iguales y libremente unidos.

64 RENOUVIN: *Histoire des relations internationales*, T. VIII. Les crises du XX^{ème} siècle, París, 1958, págs. 370 a 391.

Pero la fórmula de autonomías paulatinamente otorgadas, que tan buen resultado dio a la política inglesa para evitar que se produjese una segunda escisión tan dolorosa como había sido la independencia de los Estados Unidos, ni era practicable fácilmente con colonias pobladas por hombres de color, ni resultaba indiferente el instante elegido para hacer el ensayo. La experiencia demostró que imitaciones del ejemplo británico como la Unión francesa y la Unión holando-indonésica, caso de haber sido practicable en algún momento, en el elegido para realizarlas resultaron, cuando menos, extemporáneas, por tardías.

Para la preparación del mundo futuro mientras se desarrollaba la segunda contienda mundial, era natural también que, frente al impreciso orden nuevo que Hitler prometía para un milenio, sus adversarios señalasen unas bases de las que pudiera derivarse alguna concesión a la autodeterminación de los pueblos dependientes. Si la guerra hubiera quedado localizada en Europa, es probable que esta concesión no hubiere pasado de una preocupación por la mejora de condiciones de vida de aquellas poblaciones, al modo de la proclamada, al fin de la guerra anterior, en el art. 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, pero pronto se pudo comprender que la organización del mundo futuro no iba a ser tarea exclusiva de los políticos de Londres y París, secundados bien gustosamente por belgas y holandeses en todo lo que se refiriese al mantenimiento del *statu quo* colonial.

Por de pronto, y antes de que la guerra se convirtiese en mundial, Churchill, beligerante, se entrevista con Roosevelt, neutral todavía, para ofrecer al mundo la Carta del Atlántico: sus puntos 2.º y 3.º proclaman que todos los cambios territoriales se harán de acuerdo con los deseos libremente expresados por las poblaciones, y que se respetará el derecho de todos los pueblos a elegir libremente su forma de gobierno. Aun sin expresa alusión a las cuestiones coloniales, existía en la Carta del Atlántico una mayor esperanza para sus poblaciones que la que hubiere podido significar en su día la vaguedad mayor aún de la *selfdetermination* de Wilson.

No habían de tardar dos grandes países, Rusia y los Estados Unidos, en ser atacados por el Eje, y quedar automáticamente alineados entre sus adversarios. Americanos y rusos estaban llamados a desempeñar un papel dirigente después de la victoria, y ni unos ni otros podían contarse entre los defensores de la continuidad de los imperios coloniales fundados por los Estados europeos.

Es más, es probable que la común animadversión al colonialismo fuera uno de los motivos que facilitó el acercamiento de puntos de vista entre hombres de formación tan dispar como Roosevelt y Stalin.

Para los rusos, la colonización era un fenómeno típicamente capitalista: Stalin, al combatirlo por los medios a su alcance, no hacía más que seguir la línea más ortodoxa de las enseñanzas de Marx y de Lenin.⁶⁵ Desde el ángulo visual norteamericano, el régimen colonial era también recusable por otros motivos, en los que se mezclaban las tradiciones monroicas con el afán de mayores relaciones económicas con los países que adquiriesen su independencia.

El tema colonial fue abordado por los tres Grandes del momento en las conversaciones de Teherán, o, por lo menos, entre dos de ellos, en ausencia de Churchill, posibilidad admisible ya que aquellas conversaciones no fueron llevadas al Acta final de la Conferencia. Existe una curiosa referencia, dada por Sir David Kelly⁶⁶ del diálogo entre rusos y americanos en la capital persa; Roosevelt decía: "Gran Bretaña es una potencia imperialista, portadora del estigma colonial. Rusia, no." Y su Secretario de Estado Cordell Hull exteriorizó: "Tenemos ideas precisas en lo que atañe al destino del Imperio británico, portador de arcaicos criterios medievales respecto al Imperio."

Pese a todas las discrepancias que, ya antes de dispararse los últimos cañonazos de la segunda guerra mundial, habían de surgir entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, la común tendencia anticolonialista de sus dirigentes habría de ser el factor que más contribuyese a acelerar el proceso emancipatorio de los pueblos dependientes.

No estaba aún maduro este proceso cuando se reúne en San Francisco la Conferencia llamada a crear la Organización de las Naciones Unidas. Era abril de 1945, calientes los restos de Roosevelt, cuando se abre aquella reunión de delegados de los países virtualmente vencedores —a los pocos días de iniciada la Conferencia lo fueron en Europa, y antes de dos meses de clausurada, en el Pacífico— para sentar las bases sobre las que había de edificarse un mundo mejor. Base de los trabajos de la Conferencia de San Francisco fue el proyecto elaborado en Dumbarton Oaks por expertos de la mayor parte de los países beligerantes contra el Eje, para sustituir a la Sociedad de las Naciones.⁶⁷

65 BRACHT: *Art. cit.*, págs. 7 a 12.

66 KELLY: *Beyond the Iron Curtain*, London, 1954 (Cit. por Barcia Trelles); *Polémica sobre el colonialismo* (Política Internacional, 1960, núm. 50-51, pág. 51).

67 Las actas de la Conferencia de San Francisco han sido publicadas en quince volúmenes y uno más de índices, bajo el título: *Documents of United Nations Conference for International Organization*, San Francisco, 1945, cuya referencia haremos, como es habitual, por la sigla UNCIO.

En el Proyecto de Dumbarton Oaks, para nada eran aludidas las cuestiones coloniales en su más amplio sentido, ni siquiera para algo que necesariamente había de ser planteado en San Francisco, a saber, la subsistencia o modificación del sistema de mandatos establecido en la Sociedad de las Naciones.

Era imposible que ésta renaciese de sus cenizas, en parte por sus propios fallos —que, como los de cualquier Corporación, siempre resultan más imputables que a ella misma a sus miembros—, al haber resultado ineficaz para evitar o reprimir los actos de fuerza cometidos en los años treinta en diferentes partes del mundo, pero, sobre todo, por no ser grata a las dos Superpotencias de 1945: una, los Estados Unidos, que rehusó ratificar el Tratado de Versalles por no convertirse en miembro de la Sociedad de las Naciones, siempre mirada en tierras norteamericanas con suspicacia, y de otra, Rusia, que, llegada tardíamente a Ginebra en 1934, cinco años después era expulsada de la Sociedad de las Naciones —sanción no aplicada por actos análogos al Japón, Italia o Alemania—, con motivo de su agresión a Finlandia en los momentos iniciales de la segunda guerra mundial.

La Conferencia de San Francisco carecía de atribuciones jurídicas para disolver la Sociedad de las Naciones, decisión que solamente podía emanar de la Asamblea de la Organización ginebrina, pero era valor entendido en 1945 que tan pronto como se crease la nueva entidad internacional con vocación a la plena universalidad, la Organización de las Naciones Unidas, la Sociedad de las Naciones sería disuelta y sus funciones conferidas a la nueva Organización. Así se convino, en efecto, en San Francisco, al firmar, en 25 de junio de aquel año, a la vez que la Carta de la Organización y el Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, unas “Disposiciones provisionales”, para regular la transferencia de poderes, responsabilidades y bienes de la antigua Organización a la nueva.

En San Francisco, no obstante la existencia de problemas más urgentes y graves que el colonial, había algo, no tratado en Dumbarton Oaks, que requería una solución inmediata: el destino de los países que, según lo dispuesto en el art. 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, habían sido sometidos al régimen de mandatos. Independientes ya, y desligados, por consiguiente, de este régimen, cuatro países árabes, quedaban Palestina y todos los mandatos de las categorías b) y c) en situación imprecisa, tanto más extraña al haber sido aplicada a su administración la calificación de un contrato civil, cuyos efectos normalmente se extinguen con la vida del mandante.

La Conferencia procede, sobre el proyecto de Dumbarton Oaks, a elaborar la Carta de las Naciones Unidas. Los acuerdos se tomarían por

mayoría de dos tercios de los cincuenta miembros presentes —cincuenta y uno, al incorporarse la delegación polaca una vez que en Varsovia se constituyó un Gobierno de unidad nacional—, pero, en lo esencial, las decisiones de San Francisco venían predeterminadas por inteligencias anteriores entre todos o algunos de los Grandes, cada uno de ellos con varias delegaciones de Estados medianos y pequeños identificadas con sus puntos de vista.

Se reputaba ineludible entonces la continuidad de la unión que americanos, ingleses y rusos habían sabido mantener ante los enemigos comunes, rendido el alemán mientras la Conferencia deliberaba, y en pie todavía el nipón. Algunas concesiones, sin embargo, fueron hechas a iniciativas exteriorizadas en San Francisco por las Potencias de segundo y tercer orden⁶⁸, siempre que no afectasen a los puntos en que los grandes estaban ya de acuerdo, por ejemplo, el veto que se les reservaba en el Consejo de Seguridad, según la fórmula aprobada en Yalta, considerada intangible en San Francisco.

En esta atmósfera, no es de extrañar que ninguna de las Potencias invitadas —Rusia, Estados Unidos, Gran Bretaña y China— tuviese interés en poner sobre el tapete cuestiones en las que sabían imposible el acuerdo entre ellas. En este supuesto, se encontraba el problema colonial, que, por otra parte, no se podía omitir totalmente cuando hubiere de tratarse de la suerte reservada a los mandatos de la Sociedad de las Naciones después de que esta fuere disuelta.

Aún no prevista la solución en Dumbarton Oaks, un régimen aplicado a pueblos en muy diferente grado de desarrollo no podía por menos de subsistir con mayores o menores modificaciones, empezando por la de su denominación.

No sólo por proceder ésta del Derecho romano, muy alejado de las concepciones anglosajonas, chinas y soviéticas, sino por lo mal recibida que fue en los pueblos a quienes se aplicó, que entendían que mandato procede del verbo “mandar”, era inevitable la sustitución, tanto más cuanto que el Common Law conoce una institución jurídica que, aunque de contornos algo imprecisos, expresa perfectamente la idea de una administración ejercida en beneficio de otros: el *trust*. Los gobernantes ingleses y los de los Dominios gustaban de calificar de *trusteeship* la misión que la Sociedad de las Naciones les confiara en los países sujetos a mandato, función plenamente concordante con la ejercida por el Reino Unido

68 Ross: *Constitución de las Naciones Unidas* (Traducción de F. Arias Parga), Madrid, 1954, págs. 21 y sigs.

en sus dependencias coloniales, gradualmente preparadas para la máxima autonomía que significa del estatuto de Dominio, alcanzado por algunas y que otras estaban en camino de conseguir algún día.

Para la mentalidad inglesa, todo el mundo colonial estaba llamado al mismo destino: tratamiento por la Metrópoli en sentido civilizador, libertades políticas paulatinamente otorgadas, y, como desenlace, mejor que la independencia, una vinculación de la entidad autónoma con la antigua Metrópoli, de tipo igual o análogo a la representada por la British Commonwealth of Nations.

En estas ideas se basó esencialmente la réplica dada en 1943 por Eden a una iniciativa de Cordell Hull, tardíamente dada a conocer en una publicación oficial norteamericana.⁶⁹ Pretendía Hull que, después de la victoria, todos los países que administraban territorios coloniales los pusiesen bajo una autoridad internacional, propuesta que, naturalmente, no podía ser bien acogida en Londres.

Al organizar el trabajo de la Conferencia de San Francisco, el Comité IV de la II Comisión fue encargado de examinar el futuro régimen de *International Trusteeship*, es decir, de mantener o reorganizar los mandatos subsistentes. Fácilmente se produjo la conformidad de todas las delegaciones respecto a la creación de un encargo a las Potencias mandatarias de la Administración bajo esta nueva forma, cuyas modalidades perfiló la Conferencia, de los territorios que tenían a su cargo y no menos unánime fue la simpatía hacia la posible extensión del *trusteeship* a la administración de otros territorios, aunque la divergencia apareciese al tratar de precisar a cuáles.

La misma imprecisión del concepto de *trust*, en cuanto en una acepción muy amplia equivalente a una misión que cumplir, produjo el reconocimiento de que todos los Estados administradores, a título de colonia o de protectorado, de territorios dependientes, estaban investidos de dicha misión civilizadora. Cosa muy distinta era soportar en su ejercicio una fiscalización internacional, como la ya existente en los mandatos, que, en una forma o en otra, habría de continuar en las Naciones Unidas.

Así, mientras el delegado inglés en el Comité Lord Cranborne reconocía que "todos los miembros de las Naciones Unidas responsables de la administración de territorios dependientes reconocen, en relación a éstos, el principio del *trusteeship*, es decir, que el principal propósito de su administración es el bienestar de los pueblos dependientes y su desenvolvimiento

⁶⁹ United States Department of State. *Postward Policy Preparation*. Publication 3580. Washington, 1950, págs. 105 y sigs.

económico, social y político”⁷⁰, ello no era obstáculo para que añadiese que “la aplicación del régimen de *trusteeship* a las colonias actuales constituiría una inmixción en los asuntos interiores de los Estados miembros”.⁷¹

Nadie solicitó en San Francisco la independencia inmediata de las colonias en aquel momento existentes. El mismo delegado ruso, Arutiunian, se limitó a declarar que la mención que entre los propósitos de la Carta se hacía de la autodeterminación de los pueblos suponía una esperanza de libertad para los que permanecían sometidos a otros.⁷² En sentido análogo, la delegación australiana señaló como meta final el desenvolvimiento del autogobierno, pero en formas apropiadas a las variadas circunstancias de cada territorio.⁷³ Más radical, el General Rómulo, delegado de Filipinas, creía que la fundación de las Naciones Unidas sería el primer paso para la independencia de todos los pueblos.⁷⁴

Los países colonialistas quisieron dejar bien sentado en San Francisco que la hora de emancipación de sus dependencias estaba aún lejana, y que no había por qué hacer nada por precipitarla. Entre cantos a su labor civilizadora y referencias al peligro que supondría una independencia prematura de países no preparados para disfrutarla, ésta fue la tónica de las intervenciones de las delegaciones francesa, belga y holandesa. Seguramente, quien de forma más explícita sostuvo esta postura fue también Lord Cranborne, al decir: “El delegado del Reino Unido pone en guardia al Comité de no confundir la independencia con la libertad: los pueblos en estado de dependencia aspiran a una mayor autonomía, pero su independencia, si deben acceder a ella, deberá ser fruto de una evolución natural.”⁷⁵

Claramente se comprueba que esta postura conservadora, aunque en cierto modo evolutiva, es la que inspiró las imitaciones del ejemplo británico, que resultaron tardías, por la articulación de las Uniones francesa y holando-indonesica apenas clausurada la Conferencia de San Francisco.

En ésta se hizo necesario un intento de conciliación entre colonialistas y anticolonialistas, logrado merced a los esfuerzos de la delegación norteamericana. Su delegado en el IV Comité de la II Comisión, Stassen,

70 UNCIO, T. X, págs. 442 a 444.

71 UNCIO, T. X, pág. 444.

72 UNCIO, T. VIII, págs. 56 y 57.

73 UNCIO, T. III, págs. 548 y 609.

74 UNCIO, T. VIII, págs. 137 y sigs.

75 UNCIO, T. X, págs. 443 y 444.

elaboró un *Working Paper*, un documento de trabajo ⁷⁶, que, después de diferentes retoques en puntos de detalle, pasó a informar los Capítulos XI a XIII de la Carta de las Naciones Unidas.

La solución transaccional por todos aceptada consistió en el establecimiento de dos regímenes diferentes para los países que no habían llegado a la independencia. Algunos de ellos serían sometidos a *International Trusteeship*, término que, a falta de mejor traducción, recibió en el texto español de la Carta la de Administración fiduciaria, y, más impropia-mente aún, en el francés el de *tutelle*.

A este régimen habrían de ser sometidos, según el art. 77 de la Carta de las Naciones Unidas, los territorios entonces bajo mandato de la Sociedad de las Naciones, los que, como resultado de la segunda guerra mundial, fueren segregados de Estados enemigos, y los que voluntariamente fueren colocados bajo el mismo por los Estados responsables de su administración.

Como era de esperar, la última previsión fue totalmente superflua pues ningún Estado colocó alguna de sus colonias o protectorados bajo administración fiduciaria. Respecto a las pérdidas territoriales de los países vencidos en 1945, su repercusión se redujo a poner los mandatos administrados por el Japón en otras manos a título de *trusteeship*, especialmente en las norteamericanas, y a que Italia fuese encargada durante diez años, con el mismo título fiduciario, de administrar Somalia, a cuya soberanía había de renunciar en el Tratado de Paz de 10 de febrero de 1947.

Con la excepción de los mandatos ya convertidos en países independientes, los demás estaban destinados a pasar al régimen de administración fiduciaria por las Potencias hasta entonces mandatarias. Estaban destinados a pasar, decimos, no que pasaron, pues para el tránsito era precisa la firma de un Acuerdo internacional entre los países directamente interesados —término de nada fácil interpretación, que dio lugar a no pocas dificultades—, entre los que el papel primordial correspondía al antiguo mandatario. Bastaba, por consiguiente, que éste no aceptase las condiciones propuestas por los otros Estados que habían de ser parte en el Acuerdo de Administración fiduciaria, o que exigiese otras que sus interlocutores no estuviesen dispuestos a suscribir, para que la transformación de mandato en fideicomiso no tuviese lugar.

En un solo caso se cumplió esta hipótesis, en el de la Unión de África del Sur en relación al territorio del Sudoeste africano, que por esta

76 UNCIO, T. X, págs. 701 a 706.

razón constituye hoy la última supervivencia del régimen ginebrino de los mandatos.

Las restantes dependencias extraeuropeas, y algunas, tan europeas como Gibraltar, Chipre y Malta, de los países metropolitanos siguieron sometidas al régimen colonial en su sentido más amplio. Fruto del criterio transaccional triunfante en San Francisco fue que uno de los Capítulos de la Carta de las Naciones Unidas se dedicase a lo que hasta entonces eran clasificados en las categorías de colonias, protectorados y otras semejantes, países englobados por dicho Capítulo, el XI, bajo la denominación de *Territorios no autónomos*.

El sentido de esta calificación negativa era, cuando menos *prima facie*, suficientemente claro, aunque con posterioridad surgiesen no pocas dificultades respecto a su aplicación a este o a aquel territorio. El régimen previsto en el Capítulo XI de la Carta no era de aplicación más que a los territorios cuyos pueblos no sólo no habían alcanzado la independencia, sino que tampoco habían entrado en la carrera de concesiones del *selfgovernment*, como dicen los ingleses, de autonomía respecto a sus antiguas Metrópolis. No sólo los Dominios británicos existentes en 1945, sino también las colonias, de Inglaterra o de otro país, que en el futuro recibiesen cierto grado de autonomía, quedarían sustraídas a la fiscalización internacional prevista por la Carta de las Naciones Unidas.

Esta fiscalización, como inmediatamente veremos, era mínima en el texto aprobado en San Francisco, más cerca que de la internacionalización de las colonias del principio del *Trusteeship*, tal como lo entendían los ingleses, es decir, de una misión de civilización en los países dependientes, inspirada esencialmente en la finalidad del bienestar y el progreso de los pueblos administrados.

La diferencia entre ambos regímenes, el de los territorios sujetos a Administración fiduciaria y el de los restantes faltos de autonomía, dentro de la letra de la Carta y del espíritu transaccional que presidió la Conferencia de San Francisco, ha sido certeramente expresada por el profesor Garde Castillo⁷⁷ en las siguientes notas: "Los territorios no autónomos del Capítulo XI de la Carta son regidos por las Metrópolis respectivas en virtud de títulos jurídicos preexistentes y derivados del Derecho internacional común, mientras que los sujetos a Administración fiduciaria están encomendados a los países administradores en virtud de concesión posterior a la Carta

77 GARDE CASTILLO: *Los territorios no autónomos en la Carta y en la práctica de la Organización de las Naciones Unidas* (Revista de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1958, págs. 13 y 14 de la separata).

hecha por acuerdo entre los Estados interesados. 2.º Estos últimos territorios tienen como norma fundamental de su régimen jurídico dichos acuerdos, que han de ser aprobados por la Asamblea, mientras que en los territorios no autónomos las potestades constituyente y legislativa están en manos del país administrador. 3.º Los territorios comprendidos en el Capítulo XII están sujetos a la autoridad del Consejo de Administración fiduciaria, mientras la Carta de las Naciones Unidas carece de órganos que desempeñen una función análoga respecto a los territorios no autónomos; y 4.º La relación de la Potencia administradora con las Naciones Unidas y las funciones que ha de cumplir en su gerencia se encuentran precisadas en los Capítulos XII y XIII de la Carta de manera mucho más clara que lo que dispone el Capítulo XI para los Territorios no autónomos.”

Merece la pena transcribir este Capítulo, compuesto solamente de dos artículos:

ART. 73. Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de estos territorios están por encima de todo, aceptan como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible, dentro del sistema de paz y de seguridad internacionales establecido por esta Carta, el bienestar de los habitantes de estos territorios, y asimismo se obligan:

a) A asegurar, con el debido respeto a la cultura de los pueblos respectivos, su adelanto político, económico, social y educativo, el justo tratamiento de dichos pueblos y su protección contra todo abuso.

b) A desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto.

c) A promover la paz y seguridad internacionales.

d) A promover medidas constructivas de desarrollo, estimular la investigación y cooperar unos con otros y cuando y donde fuere del caso, con organismos internacionales especializados, para conseguir la realización práctica de los propósitos de carácter social, económico y científico expresados en este artículo.

e) A transmitir regularmente al Secretario General, a título informativo y dentro de los límites que la seguridad y consideraciones de orden constitucional requieran, la información estadís-

tica y de cualquier otra naturaleza técnica que verse sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios por los cuales son respectivamente responsables, que no sean de los territorios a que se refieren los Capítulos XII y XIII de esta Carta.

ART. 74. Los Miembros de las Naciones Unidas convienen igualmente en que su política con respecto a los territorios a que se refiere este capítulo, no menos que con respecto a sus territorios metropolitanos, deberá fundarse en el principio general de la buena vecindad, teniendo en cuenta los intereses y el bienestar del resto del mundo en cuestiones de carácter social, económico y comercial.

No puede omitirse, como especialísima particularidad del Capítulo XI de la Carta, comprensivo de los dos artículos cuyo texto literal antecede, que su rúbrica es la de "Declaración relativa a territorios no autónomos". Explícate esta anomalía de hacer una Declaración en textos articulados dentro de un Tratado internacional por la circunstancia de que el *Working Paper* preparado por la delegación norteamericana en San Francisco tuvo ante su vista un preámbulo, de contenido meramente declarativo de principios, presentado por la representación inglesa. Es cierto que el Capítulo XI, aún en su interpretación más literal, va más allá de la proclamación del principio de *Trusteeship*, tal como era entendido por el Foreign Office, puesto que establecía alguna obligación tan concreta como la de que los Estados poseedores de colonias elevaran periódicamente una información sobre ellas a la Asamblea General de la O. N. U., pero, seguramente, la necesidad de conciliar puntos de vista e intereses opuestos produjo la dificultad interpretativa que puede plantear la discrepancia entre el rótulo y el contenido del Capítulo XI.

El alcance mínimo que a este capítulo puede darse es el que, poco después de ser redactado, señalaba Mathiot: "Los compromisos incluidos en el Capítulo XI sobre la política colonial marcan el final, solemnemente aceptado, de la colonia de explotación, y reconocen la verdadera naturaleza de la función colonizadora"⁷⁸, pero el mismo jurista francés añadía que "un Estado no podrá, en nuestra opinión, sostener, para descartar la intervención de las Naciones Unidas, que la administración de un territorio no autónomo es un asunto que es esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, en el sentido del art. 2.º, párrafo 7.º de la Carta."

78 MATHIOT: *Le Statut des territoires dépendants d'après la Charte des Nations Unies* (R. G. de D. I. Public, 1946, pág. 182).

A nadie podía sorprender que este alcance fuese progresivamente ampliado en los veinte años transcurridos desde la redacción de la Carta de San Francisco, hasta constituir el punto de partida jurídico para acelerar el proceso emancipatorio de los pueblos coloniales.

Ya en 1947, uno de los primeros comentaristas de la Carta de las Naciones Unidas, Kaeckenbeeck, escribía las palabras que siguen, dotadas de no muy difícil sentido profético: "No es el equívoco de los conceptos lo que constituye el verdadero peligro: es la oposición de dos estados psicológicos los que necesariamente habrá de producir dos métodos diferentes de interpretación, siendo de temer que este equívoco no haga otra cosa que crecer".⁷⁹ En efecto, así ha ocurrido, como va a demostrarnos el desarrollo que la práctica de las Naciones Unidas ha dado al Capítulo XI de su Carta.

Finalmente, no puede dejar de consignarse que en la larga lucha que vamos a presenciar entre partidarios y adversarios de la colonización, los últimos encontraron en la Carta de las Naciones Unidas, como base de su actitud, aparte de lo dispuesto en el Capítulo XI, la doble mención que en los artículos 1 y 55 de la Carta se hace del respeto al principio de libre determinación de los pueblos, tanto en el desarrollo de relaciones amistosas entre los Estados como en el ejercicio de las actividades encomendadas al Consejo Económico y Social de la Organización.

Los primeros comentaristas de la Carta apenas prestaron atención a estas referencias a la autodeterminación, que consideraron tan sólo como ratificación de las promesas hechas por Roosevelt y Churchill en la Carta del Atlántico⁸⁰, y aún podría decirse que de ideas emitidas muchos años antes por Wilson, sin que supusiesen cambio alguno de carácter radical en el Derecho internacional vigente entre las dos guerras mundiales.

Análisis jurídicos posteriores, como los de Scelle⁸¹ y de Von der Heydte⁸² vinieron a demostrar la multiplicidad de significaciones que la

79 KAECKENBEECK: *La Charte de San Francisco dans ses rapports avec le Droit international* (R. des C., 1947, I, T. 70, págs. 269 y 270). Vid., también, BERTOLA: *Storia e politica coloniale e di territori non autonomi*, Torino, 1956, págs. 370 a 391.

80 ROSS: *Ob. cit.*, págs. 147 y 148. GOODRICH Y HAMBRO: *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, Neuchâtel, 1946, págs. 122 y 123.

81 SCELLE: *Quelques réflexions sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* (Festschrift für J. Spiropoulos, Bonn, 1957, págs. 385 a 397).

82 VON DER HEYDTE: *Zur jüngsten Entwicklung des Selbstbestimmungsrecht* (Festschrift für H. Kraus, Würzburg, 1964, págs. 137 a 152).

LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS COLONIALES...

autodeterminación podía revestir, no todas ellas igualmente conformes con el espíritu y la letra de la Carta de las Naciones Unidas. Pero este mismo carácter un tanto equívoco de la autodeterminación de los pueblos ha permitido que, sin tergiversación alguna de su alcance, haya sido preferentemente aplicada a alentar el movimiento emancipatorio de los países coloniales.

VII

FUERZAS IMPULSORAS DE LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS COLONIALES DESDE 1945

Harto conocidas algunas de estas fuerzas para cualquier observador atento de la cambiante realidad internacional de los veinte últimos años, es posible que otras no lo sean en igual grado, y que no todas actúen de modo permanente e inequívoco en la misma dirección. Esta consideración justifica proceder al diseño de un simple esquema, de ninguna manera exhaustivo, de las aludidas fuerzas.

En primer término, existe una causa animadora del deseo de liberación, sentido por primera vez o enormemente potenciado, en los pueblos coloniales. No por muy repetido deja de ser exacto el símil que compara el momento en que pueblos de escaso desarrollo cultural y económico adquieren conciencia de su personalidad con el instante en que el joven encuentra angosta la casa y dirección de sus padres, y, por ley biológica, quiere iniciar una vida libre. En los pueblos sometidos al yugo, o a la tutela, es igual, de otros Estados, es regla general que sean unas pequeñas minorías, espoleadas por motivaciones tan variadas que pueden ir desde los más nobles ideales hasta el resentimiento contra los dominadores, las que luchan en la medida de sus fuerzas y efectúan una propaganda entre sus coterráneos en favor de la emancipación del país. Por poco intensa que fuere la labor civilizadora de la Metrópoli, estas minorías existen siempre en los países coloniales. Las componen aquéllos que cursaron en Universidades del mundo occidental, los que hicieron la guerra en defensa del Estado metropolitano y regresaron con alguna graduación militar, y quienes de alguna manera hubieron de participar en puestos directivos de la vida económica de su propio país, con aumento de su riqueza y cultura, y en buen ángulo visual para percibir la explotación, desgraciadamente real muchas veces, que los hombres y los recursos de las colonias sufrían.

Estas minorías no pudieron por menos de crearse, donde no existieran, y de aumentar considerablemente en los países coloniales más desarrollados,

a partir de 1945. Presa fácil de toda clase de propagandas, las minorías cultivadas espiritualmente no podían por menos de ejercer, a su vez, una enorme fuerza proselitista sobre sus coterráneos, allí donde una presión eficaz del Estado colonizador no pudiese impedirlo.

Claro es que, abandonadas a su propia suerte, las minorías dirigentes, y aún las masas coloniales dispuestas a seguirlas, muy difícilmente hubieren podido lograr la independencia para sus países respectivos, pero siempre habrían de ser fermento apropiado para que su actividad reflejase cualquier impulso exterior adverso a la colonización.

Este impulso habría llegado muy débilmente de continuar la dirección de la política mundial en manos de unas pocas grandes Potencias que hasta 1914, e incluso en el período de transición entre las dos guerras mundiales, eran los países dueños de más amplios Imperios coloniales, como Gran Bretaña y Francia. Pero en 1945 la constelación de fuerzas políticas mundiales había cambiado lo suficiente para que ambas Potencias, de acuerdo o separadas, no pudiesen operar con la misma eficacia que unos años antes. Y menos aún contaban en el panorama internacional del momento Italia, cuyos dominios extraeuropeos habían quedado reducidos después de su derrota a la administración por diez años de Somalia, Holanda y Bélgica, en proceso de recuperación interna después de la larga ocupación alemana, y Portugal que, aunque neutral en la segunda guerra mundial, había de tardar un decenio en ser admitida en la O. N. U.

Las dos Potencias que asumieron los primeros papeles en el mundo posterior a 1945, los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas socialistas soviéticas, transigieron de momento con el *statu quo* colonial, pero con grandes reservas, que, con diferente intensidad y matices en cada una de ellas, no iban a tardar en exteriorizarse. La bipolaridad ruso-norteamericana entonces iniciada ha conocido momentos de tensión y de distensión, de guerra fría y de paz caliente, en los que ambos antagonistas buscaron alianzas y clientelas donde pudieron, y no hubieron de prescindir de jugar en cada momento la baza que creyeron oportuna en el mundo colonial.

La actitud rusa no podía ser más clara: el dogmatismo marxista-leninista, continuado por Stalin, consideraba el colonialismo como un producto del mundo capitalista, al que servía de sostén; todo lo que se hiciese para terminar con el colonialismo constituiría un grave golpe al régimen económico burgués, y la creación de focos de atracción para soluciones comunistas en lo interno dentro de los países que lograsen su emancipación, a la vez que un posible apoyo internacional a las democracias populares, o, cuando menos, una postura neutralista.

Más contradictoria es la postura norteamericana: derramar a manos llenas los millones de dólares en los países del occidente europeo para

impulsar una reconstrucción económica preventiva del contagio comunista, romper con su tradición aislacionista para ligarse con ellos por una alianza militar en el Pacto del Atlántico, y, no obstante, no sólo no apoyar a sus aliados en el mantenimiento de sus Imperios coloniales, sino no ocultar una marcada simpatía a la independencia de los pueblos dependientes.

El anticolonialismo norteamericano procede, por una parte, de la simplificación excesiva con que se piensa que lo que ocurrió con los Estados Unidos, al pasar del dominio inglés a la vida independiente, se puede repetir con igual éxito en cualquier tiempo y latitud, pero tampoco —como dice Barcia— “está desprovisto de motivos utilitarios, por cuanto aquellos que propugnan la aplicación del Punto IV de Truman (versión actual e indirecta de una especie de neocolonialismo) calculan que de este modo se ofrece a los Estados Unidos una coyuntura, para terciar, tal vez *pro domo sua*, en esta fase epilodal de lo que ha sido, y no podrá ser ya por mucho tiempo, colonialismo”.⁸³

El desequilibrio entre fuerzas colonialistas y descolonizadoras, en relación a la solución transaccional que entre ambos grupos había supuesto el sistema establecido en San Francisco, aparece ya en los años inmediatamente siguientes, para acentuarse progresivamente en favor de los adversarios de la colonización.

Por un lado, si, de hecho, las grandes Potencias eran prácticamente dos, la dirección del mundo no quedó reducida a un diálogo entre ellas dentro de los cauces de una diplomacia más o menos secreta, sino que parte, al menos de esta dirección, se realiza dentro de las Organizaciones internacionales, especialmente de la O. N. U., en la que cuentan las opiniones y los votos de países de mediano y mínimo orden.

Nació la Organización de las Naciones Unidas, como su propio nombre lo indica, como una prolongación en la paz de la gran alianza victoriosa, contra Alemania y el Japón, de medio centenar de Estados, pero en la guerra dirigida por Roosevelt, Churchill y Stalin. Estas tres personalidades quisieron prolongar en beneficio de sus respectivos países el directorio mundial que ellos habían ejercido, y, a este efecto, convinieron en la histórica reunión de Yalta la clave de la futura Organización: en la O. N. U. habría un órgano democrático, la Asamblea General, cuyos acuerdos se adoptarían por mayoría de votos, simple o de los dos tercios, de los miembros presentes y votantes, pero reducida al modesto papel de hacer estudios y formular recomendaciones, y un Consejo de Seguridad,

83 BARCIA TRELLES: *El problema de la alteración del equilibrio postbélico*, San Paulo, 1955, pág. 147.

compuesto de cinco miembros permanentes —Gran Bretaña, Estados Unidos, Unión Soviética, China y Francia— y seis electivos y temporales, pero con el privilegio del veto a favor de los primeros, al establecer que las resoluciones en materia que no fuese de procedimiento se adoptarían por mayoría de siete miembros, comprendidos en ellos los cinco permanentes.⁸⁴

Este sistema, mantenido inflexiblemente en San Francisco, como condición *sine qua non* para el funcionamiento eficaz de la O. N. U., fue precisamente la causa paralizante del proyectado Directorio mundial: fácil generalmente el acuerdo entre cuatro de los cinco Grandes, al subsistir la representación china en manos de quienes pronto no ejercieron de hecho otra soberanía que la recayente sobre Formosa, el quinto usó y abusó repetidamente de su facultad de vetar proyectos de resolución que contaban con siete o más votos favorables en el Consejo de Seguridad.

Poco a poco, las atribuciones de la Asamblea General adquirieron un desarrollo inesperado en extensión e intensidad. En la misma función esencial de mantener la paz del mundo, cuya responsabilidad había confiado la Carta al Consejo de Seguridad por iniciativa de los occidentales es adoptada en 3 de noviembre de 1950 la Resolución *Uniting for Peace*, por la que aquella función es transferida a la Asamblea cuando, por falta de siete votos conformes o por la interposición de un veto, el Consejo de Seguridad no había podido cumplir su misión.⁸⁵ Es cierto que Rusia impugnó entonces, como contraria a la Carta, aquella resolución adoptada en la guerra de Corea, más o menos directamente dirigida contra ella y contra la China de Mao, pero más tarde contribuyó, con sus iniciativas y voto, a aplicarla cuando la *Uniting for Peace* había de servir para detener a ingleses y franceses en Suez en 1956, y en otras ocasiones posteriores.

En lo que afecta al problema colonial, la Asamblea ejerció desde su primera reunión en 1946, una facultad que explícitamente le estaba concedida por la Carta: la de constituir órganos subsidiarios. Así nació la Comisión de Territorios no autónomos, creada por tres años, pero que, por

84 La cuestión del veto en el Consejo de Seguridad ha dado lugar a abundantisimas publicaciones, imposibles de mencionar aquí. Una amplia bibliografía, así como un excelente tratamiento del problema, puede verse en DÍEZ DE VELASCO: *Ob. cit.*, págs. 502 a 509.

85 KELSEN: *Recent Trends in the Law of the United Nations*, London, 1951, págs. 927 a 949, y *El futuro de la seguridad colectiva* (Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico, 1951, págs. 83 a 96). Sobre hechos posteriores a estos trabajos, MIAJA: *Introducción al Derecho internacional público* (3.^a edición), Madrid, 1960, págs. 593 a 600, y DÍEZ DE VELASCO: *Ob. cit.*, págs. 379 a 484.

prórrogas sucesivas, no sólo existe aún, sino que se ha convertido en uno de los órganos más activos de la Organización de las Naciones Unidas. Así desaparecía una diferencia entre los territorios no autónomos y los sujetos a Administración fiduciaria, la consistente en que para éstos existía un Consejo instituido en la Carta como uno de sus órganos principales, pero bajo la dependencia de la Asamblea, y ningún órgano parecido había sido previsto en San Francisco para los territorios dependientes.

No por ello desaparecía totalmente la competencia del Consejo de Seguridad sobre las dependencias coloniales, pero no iba más allá de lo que, ocurrido en ellas, pudiere afectar a la paz o a la seguridad del mundo. Mientras no se llegase, al menos, a la situación de una amenaza para la paz, la competencia sobre cuanto aconteciese en las colonias era de la Asamblea General, o, por delegación suya, de la Comisión de Territorios no autónomos.

Es cierto que cualquier actividad de estos órganos en colonias o protectorados hubo de tropezar casi siempre con la alegación por la Potencia metropolitana de que tal actividad, aun la simple de discutir, violaba la exención de la zona correspondiente a su jurisdicción interior, tal como había sido establecida en el párrafo 7.º del art. 2.º de la Carta de las Naciones Unidas. El problema hubiera podido ser despejado, al tratarse de una cuestión eminentemente jurídica, acudiendo en consulta al Tribunal Internacional de Justicia, como ya se hiciera en tiempos de la Sociedad de las Naciones, al requerir de una Comisión de Juristas el dictamen, ya aludido, acerca de las islas Aaland, o al consultar al Tribunal Permanente de Justicia Internacional, en el caso de los Decretos franceses sobre nacionalidad en Túnez y Marruecos, sobre si la cuestión planteada en cada caso caía o no dentro de lo que en el Pacto ginebrino (art. 15, parr. 8.º) se llamaba competencia exclusiva de los Estados.

Todos los órganos de la O. N. U. han prescindido siempre de este tipo de consulta en lo que afecta a su propia competencia, o a la genérica de la Organización, por entender que el órgano al que la Carta dota de unas determinadas atribuciones une automáticamente a ellas la de determinar los límites en que puede ejercitarlas. Se trata de un planteamiento esencialmente político de cada problema, frente al jurídico, bastante más respetado que hoy en los días de la Sociedad de las Naciones. Podrá gustarnos o disgustarnos pero lo cierto es que un organismo mundial, encuadrado por una Carta constitutiva y por los Reglamentos de cada uno de sus órganos, según las circunstancias que lo acompañan y las manos que lo dirijan, estará más o menos politizado. Y la O. N. U. es, desde su nacimiento, y quizá de manera progresiva, mucho más política que jurídica por los criterios que presiden sus actividades, más inspirados en la busca de soluciones

transaccionales, susceptibles de ser llevadas a la práctica, que en la sumisión rigurosa al Derecho internacional general y a la propia Carta de la Organización. Política y Derecho se conjugan así, con desigual fortuna, en las actividades de la O. N. U., pero con un claro predominio de la primera.⁸⁶

El factor político opera, en primer lugar, a compás de la estructura misma de la Organización. En su composición inicial de cincuenta y un Estados miembros, existían ya grupos tan adversarios de las empresas coloniales como el soviético, con seis votos (Unión Soviética, y las dos Repúblicas de Bielorusia y Ucrania, Checoslovaquia, Polonia y Yugoslavia) y el afroasiático, integrado por Egipto, Etiopía, India, Irán, Irak, Líbano, Liberia, Arabia Saudita y Siria, en total quince, lo que no pasaba de ser una nutrida minoría, no siempre compacta en las votaciones de la Asamblea General cuando se trataba de asuntos diferentes de los coloniales, se robustecía en lo referente a éstos con la colaboración de todas o gran parte de las veinte Repúblicas hispano-americanas, sobre todo, cuando los Estados Unidos echaban en la balanza el peso de su voto, más o menos influyente, según los casos, en otros como los de China nacionalista, Filipinas o Turquía.

Así distribuidas las fuerzas en la Asamblea General, lo más que podían esperar las Potencias colonialistas era el mantenimiento del *statu quo*, cuando alguna propuesta en relación a sus territorios dependientes no llegase a obtener la mayoría de dos tercios de miembros presentes y votantes. En definitiva, esta mayoría partidaria de acabar cuanto antes con el colonialismo se lograba o no en función de la actitud de los Estados Unidos y de los votos que se uniesen al de la delegación norteamericana.

La situación de las Potencias colonizadoras empeora a medida que aumentan los Estados miembros de la O. N. U. Rápidamente ingresan otros nueve hasta 1950: Afganistán, Suecia, Islandia y Tailandia en 1946, Paquistán y Yemen en 1957, y, uno cada año, en los tres siguientes, por este orden, Birmania, Israel e Indonesia, la mayor parte de ellos para engrosar el bloque afroasiático, y los que no, como Israel, Suecia e Islandia, en posturas más o menos matizadas de neutralismo.

Tras cinco años sin nuevos ingresos, la puerta de entrada a la O. N. U. se abrió a fines de 1955 para otros dieciséis Estados: sólo tres de ellos podían significar un apoyo a las Potencias colonizadoras (España, Italia y Portugal), con el contrapeso de cuatro ingresos del bloque soviético (Bulgaria, Albania, Rumania y Hungría), de seis afroasiáticos (Ceilán, Nepal,

⁸⁶ Es fundamental acerca de las relaciones entre Derecho y política en el orden internacional la obra de CHARLES DE VISSCHER: *Teorías y realidades en Derecho internacional público* (Trad. de P. Sancho Riera), Barcelona, 1962.

Camboya, Laos, Jordania y Libia), y de otros tres europeos, verosímilmente poco afectados al colonialismo (Irlanda, Austria y Finlandia). De setenta y seis Estados miembros, veintiuno eran afroasiáticos y diez comunistas: la mayoría de dos tercios pendía de que con ellos votasen en bloque los países americanos, pero con la posibilidad antes no existente de que la defección de alguno de ellos fuese compensada con los votos neutralistas.

En los años sucesivos son admitidos en la O. N. U. Marruecos, Sudán, Túnez y Japón en 1956, Ghana y la Federación Malaya en 1957, y Guinea en 1958. Dos años después tiene lugar la admisión en masa de los Estados africanos que acababan de obtener su independencia: Alto Volta, Camerón, Congo (Brazzaville), Congo (Léopoldville), Costa de Marfil, Dahomey, Gabón, Repúblicas Centro Africana, Malgache y del Níger, Somalia, Tchad, Togo, República del Malí, Senegal, Nigeria y Tanguya, juntamente con un Estado asiático, Mongolia exterior, y otro europeo, Chipre. El grupo afroasiático se eleva a cuarenta y seis miembros, el soviético se acrecienta con Mongolia, y no era de esperar una defensa del colonialismo por parte del Japón o de Chipre.

A ritmo más lento, vienen las admisiones de Ruanda, Burundi, Jamaica y Trinidad-Tobago, seguidas de las de Argelia y Uganda en 1962. En el año siguiente ingresan Koweit, Kenia y Zanzíbar, unida a Tanganica en 22 de marzo de 1964, por lo que ambos países quedaron con una sola representación. En 1964 son admitidos Malawi, Malta y Zambia, y en 1965 Gambia, Singapur y las Islas Maldivas.

Aun antes de producirse cambio tan espectacular en la estructura de la Organización de las Naciones Unidas, era perceptible que la descolonización se impulsaba a sí misma, en el sentido de que cada país que lograba su independencia venía a constituir un voto más en la Asamblea de la O. N. U. para cuantas propuestas tendiesen a acelerar la manumisión de los pueblos que en aquel momento estaban sometidos a la situación de colonias, protectorados o administraciones fiduciarias.

Por esta y por otras causas, la Organización de las Naciones Unidas ha sufrido radicales transformaciones en su funcionamiento. Ante todo, su Asamblea General, y en menor grado sus restantes órganos, se han convertido en campo de acción de lo que hace años denominó Dean Rush "diplomacia parlamentaria". Por regla general, los delegados de los diferentes Estados miembros se diferencian de los diputados de un Parlamento en estar ligados por el mandato imperativo de sus respectivos Gobiernos, pero no es raro que el Jefe de éste, y aún el del Estado donde ambas funciones están separadas, actúe en nombre de su país ante la Asamblea General, con más amplia libertad de acción para decidir el sentido de sus votos, a compás del cariz que adopten las discusiones, libertad que, asimismo, pueden ejer-

citar desde su despacho en la capital de su Estado, cambiando las instrucciones a sus delegados en la O. N. U. en el último momento, o dejando a éstos cierto margen de decisión, más fácil que para las grandes Potencias para las de segundo y tercer orden en aquellos asuntos que no les afectan vitalmente.

En lo que más se asemeja la Asamblea de la O. N. U. a un Parlamento es en actuar, por utilizar la frase de don Antonio Maura, con luz y taquígrafos: lo que allí se dice o se vota es conocido a las pocas horas en todo el mundo, lo que hace enorme la responsabilidad política y moral de cada actuación, y bien sabido es que si una de las responsabilidades más difíciles de afrontar para el hombre público es la de la impopularidad, no existe, seguramente, hoy nada más impopular que la defensa del colonialismo.

Más que detallar las transformaciones sufridas por las Naciones Unidas en los veinte años de su funcionamiento, que han sido perfectamente explicadas por Robinson⁸⁷ y por García Arias⁸⁸, interesa subrayar cómo ciertas actividades de la Organización no podían por menos de incidir en el proceso de emancipación de los pueblos coloniales.

En primer lugar, los fines de la Organización no se limitan al mantenimiento de la paz y de la seguridad en el mundo. Al lado de esta finalidad primordial, el artículo 1.º de la Carta señala un amplio programa de cooperación en los órdenes económico, social, cultural y humanitario, así como en el respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales para todos, sin distinción de sexo, raza, lengua o religión.

Explicable reacción contra el totalitarismo de los Estados vencidos por la coalición fundadora de las Naciones Unidas, la protección internacional de los derechos humanos se coloca en el primer plano de las tareas iniciales de la Organización, hasta lograr la aprobación por su Asamblea General, el 10 de diciembre de 1948, de la Declaración universal de los derechos del hombre, punto de partida para la elaboración de unos Pactos, aún no terminados, que representen respecto a aquella Declaración el mismo papel que las leyes orgánicas de cada Estado en relación con las Declaraciones de derechos integrantes de la llamada parte dogmática de las Constituciones.

Al entusiasmo inicial por esta labor ha seguido cierto desánimo, ante la realidad de que cuanto mayor extensión geográfica tuviese la vigencia de tales Pactos, menor había de resultar la precisión de su contenido. De momento, la concepción soviética sobre los derechos del hombre difería

87 ROBINSON: *Metamorphosis of the United Nations* (R. des C., 1958, II, T. 94, págs. 497. a. 592).

88 GARCÍA ARIAS: *La O. N. U nuevo campo de lucha internacional*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963.

en bastantes aspectos de la occidental para ser fácil encontrar un común denominador a ambas, susceptible de ser articulado en Pactos de carácter universal.

La dificultad se hace mayor con la presencia en la O. N. U. de países, alejados también de las concepciones occidentales, pero poseedores de arraigadas convicciones morales y jurídicas, cuyo contacto con las occidentales y con las soviéticas ha permitido a Kunz hablar de un pluralismo del Derecho natural ⁸⁹, o, más exactamente, de las concepciones iusnaturalistas vigentes en las diferentes civilizaciones actuales.

Los grandes ideales de justicia y libertad, aunque innatos en todo ser humano, son sentidos en cada grupo social de manera diferente en razón a unas circunstancias de lugar y tiempo. Y los pueblos afroasiáticos miembros originarios de la O. N. U. y los que sucesivamente ingresaron en ella entendían por libertad, exclusiva o principalmente, la ruptura de los vínculos coloniales aún subsistentes, y por justicia, la que reclamaban los pueblos atados por ellos. No es de extrañar, por tanto, que la elaboración de los Pactos sobre derechos humanos sufra un considerable retraso cuando en la VI Comisión de la Asamblea de la O. N. U. se acepta, y la Asamblea ratifica, en Resolución de 16 de diciembre de 1952, la propuesta de Arabia Saudita de dar prioridad a la proclamación, en el Preámbulo de los proyectados Pactos y en el primer artículo de cada uno, del derecho de autodeterminación de los pueblos. Un jurista liberal como Mirkine-Guetzevitch ⁹⁰ pudo lamentarse de que el camino que iniciaba esta Resolución significase el triunfo de los ideales de la Arabia de Seud sobre los de la Revolución Francesa. La observación es exacta, aunque sólo sea desde el ángulo visual de la urgencia en llevarlos a la práctica.

Otro órgano de la O. N. U., su Consejo Económico y Social, tiene encomendada la realización de un amplio programa, tanto en las materias que lo califican como en el sanitario, educativo, etc., en colaboración con Organismos especializados, tales como la Organización Mundial de Sanidad, la Organización Mundial de Agricultura y Alimentación, la de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, etc. Con proyección universal todas ellas, su campo más intenso de acción está constituido por los países calificados de subdesarrollados, entre los que se encuentran, tanto

⁸⁹ KUNZ: *Pluralismus des Naturrechts und Völkerrecht* (Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, 1954-1955, págs. 185 a 220).

⁹⁰ MIRKINE-GUETZÉVITCH: *Quelques problèmes de la mise en oeuvre de la Déclaration universelle des droits humains et de sa portée internationale* (R. des C., 1953, II, T. 83, págs. 326 y sigs.).

LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS COLONIALES...

los que acaban de ganar su independencia como los todavía sujetos a colonización en cualquiera de sus formas. Todo ensayo de desarrollo económico en estos últimos pueblos supone el contacto con otras formas de vida, el desenvolvimiento de las minorías dirigentes, y hasta la presencia de unos funcionarios internacionales que traen la civilización a ritmo más rápido y de manera más desinteresada que los antiguos colonizadores. Todo ello, unido a la puesta en marcha de planes de desarrollo cultural, constituyen otros tantos fermentos del afán de independencia, cada día más arraigado en los pueblos coloniales.

No cabe olvidar, finalmente, que la vida internacional actual no está reducida a la actividad de Estados y de Organizaciones mundiales o regionales. A su lado operan, de manera generalmente sorda, pero con la eficacia taladrante de la gota de agua, los llamados por los sociólogos grupos de presión de actuación trasnacional: Iglesias, internacionales obreras, clanes financieros, partidos políticos ramificados en varios Estados o en uno metropolitano y sus colonias.⁹¹ Entre estas fuerzas, unas serán favorables, y otras, adversas al mantenimiento del régimen colonial, pero no es aventurado afirmar que las últimas actuarán más eficazmente que las primeras allí donde, como ocurre hoy en los pueblos dependientes, encuentren un terreno abonado para debilitar la acción colonialista.

⁹¹ TRUYOL SERRA: *Genèse et Structure de la Société internationale* (R. des C., 1959, I, T. 96, págs. 609 a 634).

VIII

FORMACIÓN Y PRIMERAS ACTIVIDADES DEL GRUPO DE NACIONES AFROASIÁTICAS

Aunque con anterioridad a 1945 existieron diversos Estados plenamente independientes fuera de Europa y América, las actuaciones que desplegaron en la escena internacional carecieron casi siempre de una orientación unificada. Los dos más importantes, China y Japón, frecuentemente en pugna entre sí, se encontraban en un desnivel de progreso material que facilitó a los nipones una acción expansiva en el continente asiático, de la que China fue la primera víctima. Otros países de aquellas partes del mundo y de Oceanía, como Australia, Nueva Zelanda y África del Sur, eran Dominios británicos de población blanca, con escasa solidaridad con los pueblos a ellos más cercanos geográficamente. Y los restantes Estados independientes como Siam, Persia, Afganistán, Etiopía y Liberia, con la excepción del segundo y el tercero limítrofes entre sí, se desconocían mutuamente. En la historia de la Sociedad de las Naciones sería difícil registrar ninguna acción coincidente de estos Estados, cada uno de ellos sujeto a muy diferentes influencias.

Contrasta esta dispersión con lo que ocurría con los Estados americanos ya antes de aquellos años: de 1889 data la Unión Panamericana, con sus Conferencias periódicas, de las que no sólo nacen numerosos Convenios internacionales de todo tipo, sino cierta aglutinación política, generalmente dirigida desde Washington, aunque no falten, en diferentes momentos y países, gobernantes hispanoamericanos que reaccionen contra lo que esta dirección pueda implicar de amenaza de una hegemonía de los Estados Unidos. Durante la segunda guerra mundial, el Panamericanismo robusteció fuertemente sus lazos, y todo el continente, salvo el Canadá, estuvo representado en Conferencias internacionales preparatorias de lo que había

de ser el mundo futuro.⁹² Beligerantes reales o simbólicas contra el Eje, todas las Repúblicas del centro y del sur del continente fueron parte en la Conferencia de San Francisco, y, por tanto, miembros originarios de la O. N. U., en cuya Asamblea General aparecen frecuentemente como bloque.

Una posibilidad semejante se abría a algunos de los países asiáticos y africanos fundadores de la O. N. U. Meses antes de entrar ésta en funcionamiento, se había constituido la Liga Árabe, creada en El Cairo, por Tratado de 22 de marzo de 1945, en el que eran parte Egipto, Irak, Siria, Transjordania, Arabia Saudita y el Yemen. Cuatro de estos países fueron miembros originarios de la O. N. U., dentro de la cual la común oposición contra los israelitas les hizo actuar de manera mucho más unida que en otros aspectos de la vida internacional, y constituir así el embrión de lo que algunos años después iba a constituir el bloque afroasiático dentro y fuera de la Organización de las Naciones Unidas, gracias a los vínculos de solidaridad que con los países citados sintieron otros que ni por su lengua ni por su raza tenían mucho de común con los árabes.

La Liga Árabe nació ante la necesidad de un mutuo apoyo de los Estados que la integraban frente al incierto porvenir que para el mundo se abría al terminar la segunda guerra mundial, pero ya vino a la vida con el signo de debilidad que supone no contener su Pacto constitutivo ninguna estipulación para la unificación de la política exterior de los Estados miembros, propósito señalado en alguno de los trabajos preparatorios del Pacto de El Cairo⁹³, hecho que es suficiente para explicar la poca cohesión con que la Liga ha actuado, en todo lo que no fuere el mutuo apoyo de los países árabes contra las pretensiones judías primero, y, una vez que la Asamblea de la O. N. U. decidió la partición del antiguo mandato británico de Palestina, contra Israel.

Aunque el factor religioso parece pesar hoy menos en los pueblos islámicos que en el pasado, el estado colonial de países musulmanes, en los que, al menos como lengua culta se conserva el árabe, había de constituir otro vínculo en el común deseo de los Estados miembros de la Liga de conseguir la emancipación de aquellos pueblos dependientes.

No habían de faltar otros países no islámicos en propugnar la independencia de todos los pueblos coloniales. Era preciso que una Potencia, de

92 BARCIA TRELLES: *Puntos cardinales de la Política internacional española*, Madrid, 1939, págs. 283 a 308; YEPES: *La nouveau Panaméricanisme et la seconde guerre mondiale* (Revue g. de D. i. public, 1945, págs. 79 a 111).

93 MOUSKHELI: *La Ligue des Etats arabes* (Revue g. de D. i. public, 1945, págs. 112 a 158).

hecho, de primer orden enarbolase esta bandera, grata a Rusia y que tampoco había de constituir motivo de disgusto en los Estados Unidos. No podía, en los años inmediatamente siguientes a 1945, ser esta Potencia el Japón —que contaba una tradición de *monroismo asiático*, que su poder militar había convertido en panniponismo, frustrado por la derrota—, entonces ocupado por sus vencedores, ni ninguna de las dos Chinas, la continental ausente de la O. N. U. y en período de reorganización interna y la nacionalista que en poco tiempo había de perder todo su territorio y llevar sus cuadros dirigentes a Formosa.

El caudillaje de la tendencia emancipadora de las colonias necesariamente había de ser asumido por la India. Poseedora de una vieja cultura, convulsionada muchos años por movimientos nacionalistas, recién liberada del colonialismo para entrar con plenitud de derechos en la Commonwealth, India nace a la vida independiente con una postura propia: ante la bipolaridad ruso-norteamericana, frente al antagonismo entre los regímenes capitalista y comunista, Nehru impulsa a su país por derroteros de neutralismo entre los dos bloques de alianzas occidental y soviética.

La bandera neutralista supone la relación igualmente pacífica y amistosa con todos, pero también un proselitismo respecto a los países no comprometidos con ambos bloques, y hasta con aquéllos que habían marcado ya una inclinación hacia uno de ellos: así, mientras Egipto no se había sustraído del todo a la influencia inglesa cuando estuvo regido por Faruk, con Nasser se encuadra en las filas neutralistas, a las que también se aproxima Tito cuando tiene ocasión de iniciar algún ademán de insumisión frente al Kremlin.

Basta repasar la lista de Estados ingresados en la O. N. U. entre 1945 y 1950 para comprender como, neutralistas o comprometidos con uno de los dos bloques políticos y militares, estos Estados supondrían un apoyo en la O. N. U. y fuera de ella para todos los intentos de acabar con el colonialismo, apoyo tanto más fácil cuanto que para nadie era un secreto que sería bien acogido en Moscú y no mal en Washington.

La actitud hindú, inequívoca desde un principio en lo referente a su anticolonialismo ⁹⁴, encuentra su exponente al convocar dos Conferencias de personalidades del mundo afroasiático en New Delhi en los años 1947 y 1949, que constituyen otros tantos toques de rebato para la proclamación de la independencia de los pueblos sometidos. Y se ha de hacer todavía más clara desde que Nehru adopta una postura neutralista que le

94 INDIAN COUNCIL OF WORLD AFFAIRS: *Indian and the United Nations*, New York, 1957, págs. 74 a 105.

ha de permitir el mantenimiento de relaciones normales con Rusia y China continental.

Fruto de estas relaciones es la firma del Tratado chino-indio de 29 de abril de 1954, en cuyo preámbulo se proclaman los cinco principios (Panch Shila) para la coexistencia pacífica. Como es bien conocido, esta expresión, irrecusable por la finalidad que denota, ofrece un marcado tinte de procedencia soviética. Marx y Lenin habían dicho reiteradamente que los Estados socialistas y los capitalistas podían y debían coexistir pacíficamente durante el período transitorio comprendido entre la implantación del socialismo por primera vez en algún país y la destrucción de las sociedades capitalistas por descomposición interna, si bien no siempre hayan sido iguales las consecuencias que de este fundamental axioma han deducido los internacionalistas rusos.⁹⁵

Los Panch Shila, los cinco principios de la coexistencia, tal como se enuncian en el Tratado chino-indio, son los que siguen: 1.º Respeto mutuo de los Estados a su integridad territorial y a su independencia política. 2.º No agresión mutua. 3.º No ingerencia mutua en asuntos interiores de cada Estado. 4.º Igualdad entre los Estados pactantes y concesión de ventajas recíprocas; y 5.º Coexistencia pacífica.

Resulta difícil precisar si los Panch Shila suponen alguna innovación o se limitan a ser declarativos de reglas preexistentes de Derecho internacional, especialmente de las que sirven en calidad de fines y de principios a la Organización de las Naciones Unidas. Esta última interpretación ha sido vigorosamente sostenida por Tito y por los internacionalistas yugoslavos⁹⁶, pero en otros sectores de la doctrina comunista lo más frecuente es el silencio sobre el problema, o la afirmación de que se trata de una interpretación evolutiva del actual Derecho internacional.

95 Entre la amplísima producción soviética en lenguas occidentales acerca de la concepción rusa del Derecho internacional, el exponente más reciente se encuentra en los trabajos de TUNKIN: *Coexistence and International Law* (R. des C., 1958, III, T. 95, págs. 5 a 82); *The Role of the International Law in international relations* (Festschrift für A. von Verdross, Wien, 1960, págs. 293 a 315), y *Le Droit international de la coexistence pacifique* (Mélanges Rolin, Paris, 1964, págs. 7 a 418). Para una visión retrospectiva, LAPENNA: *Conception soviétique du Droit international public*, París, 1954.

96 FOCSANEANU: *Les "cinq principes" de coexistence et le Droit international* (An. Fr., 1956, págs. 167 y 168). Exponente de la doctrina yugoslava de la coexistencia son las producciones de BARTOS: *Carasteristique des nouvelles tendances du Droit international* (Le nouveau Droit Yougoslave, Beograd, 1961, págs. 7 a 22), y *O aspecto legal da coexistência* (Revista Brasileira de Direito internacional, núm. 14, 1961, págs. 87 a 98).

En lo que se refiere al problema colonial, nada hay en los *Panch Shila* que, interpretado literalmente, suponga una esperanza de emancipación a los pueblos dependientes, que habría que suponer descartada si la integridad territorial de los Estados comprendiese la de sus dominios coloniales, y si dentro de la agresión se calificasen las ayudas exteriores a los pueblos que luchan por su independencia. En cambio, el principio de igualdad es fácilmente extensible a todos los pueblos, y por tanto, cómoda base para defender la independencia de los que aún no disfrutaban de ella.

Sea de ello lo que quiera, los cinco principios de la coexistencia pacífica han pasado a docenas de Tratados en los que han sido partes los Estados comunistas y los neutralistas⁹⁷, aunque no sin alguna variante que aumenta o disminuye su número en cada caso. Los pueblos afroasiáticos recientemente advenidos a la independencia han sido, por regla general, tan desconfiados y reticentes ante el Derecho internacional, obra multiseccular de los países occidentales, como propicios a tomar por base de sus relaciones contractuales con otros Estados los *Panch Shila*, que veremos recogidos, por ejemplo, en la Carta de la Organización de los Estados africanos.

La actuación conjunta afroasiática empieza a dibujarse de manera más acentuada en la Conferencia celebrada en Colombo en abril de 1954: participan en ella India, Paquistán, Ceilán, Indonesia y Birmania, el segundo que pronto había de estar ligado al sistema de defensa occidental por el Pacto de Manila, creador de la S. E. A. T. O. (South East Asia Treaty Organization), firmado el 8 de septiembre del mismo año, Ceilán, regido por un gobierno anticomunista, y los otros tres neutralistas. Estas diferencias no fueron obstáculo para algunos puntos de coincidencia, entre los que dos nos interesan especialmente: la condena del anticolonialismo y el ruego al Gobierno indonésico de convocar en su territorio, para fecha próxima, una Conferencia de pueblos afroasiáticos.⁹⁸

La proyectada Conferencia se reunió en Bandung del 18 al 24 de abril de 1955, presentes las delegaciones de 29 países, que tenían tras ellas más de mil millones de seres humanos: Afganistán, Arabia Saudita, Birmania, Camboya, Costa de Oro, Ceilán, China continental, Egipto, Etiopía, Filipinas, India, Indonesia, Irak, Irán, Japón, Jordania, Laos, Líbano, Liberia, Libia, Nepal, Paquistán, Siria, Sudán, Tailandia, Turquía, los dos Vietnams del Norte y del Sur y Yemen. Figuraban como invitantes las cinco Potencias de Colombo, que, como programa provisional para los debates,

97 FOCSANEANU: *Art. cit.*, págs. 150 y sigs.

98 FARAJALLAH: *Le groupe Afro-Asiatique dans le cadre des Nations Unies*, Genève, 1963, págs. 40 y 41.

habían establecido los siete principios que siguen: 1.º Cooperación económica. 2.º Cooperación cultural. 3.º Problema de los pueblos no independientes. 4.º Derechos del hombre y derechos de los pueblos a disponer de sí mismos. 5.º Energía nuclear. 6.º Armas de destrucción masiva; y 7.º Lucha por la paz y la cooperación mundial.

Ni razas, lenguas ni religiones unían a países tan dispares, ni siquiera una orientación política común, puesto que China y Vietnam del Norte estaban junto a Filipinas, Paquistán, Irán e Irak, ligados a la S. E. A. T. O. o al recién firmado entonces Pacto de Bagdad, ambos de defensa contra la penetración comunista, no obstante lo cual fueron posibles numerosos puntos de coincidencia, especialmente en lo que se refería a la lucha contra el colonialismo.

Tan sólo hubo un momento en que pudo surgir la discordia entre las delegaciones presentes, y fue cuando la de Ceilán manifestó que existía un nuevo tipo de colonialismo en Europa oriental, acusación ampliada en los pasillos de la Conferencia por representaciones de movimientos de liberación del Turkestán ruso y de Caucasia septentrional, intervenciones no previstas en el programa de la Conferencia, que dieron lugar al nombramiento de una Comisión, que, no sin dificultades, logró redactar y hacer aprobar una Resolución condenando vagamente "cualquier forma de discriminación, de infiltración o de subversión".⁹⁹

Mucho más categóricamente, el apartado D) del Comunicado final de la Conferencia, decía:

La Conferencia Afro-Asiática, en sus deliberaciones sobre los problemas de los pueblos dependientes y el colonialismo, al tratar de los males y peligros que entraña la situación de sometimiento bajo denominación extranjera en que se hallan algunos países, ha acordado:

1.º Que el colonialismo es un mal al que rápidamente debe darse fin.

2.º Afirma que el sometimiento de los pueblos a la dominación y explotación por parte de potencias extranjeras constituye una flagrante negación de los derechos humanos fundamentales, es contrario a la Carta de las Naciones Unidas, y constituye un obstáculo al firme establecimiento de la cooperación y de la paz entre todos los países del mundo.

⁹⁹ *La Conférence de Bandoung* (Chronique de Politique Etrangère, Bruxelles, 1956, págs. 387 a 399).

3.º Declara su pleno apoyo y su simpatía a la causa de la libertad y de la independencia de dichos pueblos.

4.º Apela a todas las Potencias afectadas para que garanticen que en corto plazo les serán concedidas a los pueblos sometidos la independencia nacional y la libertad política.

A esta declaración genérica, se agregan otras específicas, relativas al derecho que poseen a su plena independencia los pueblos de Argelia, Marruecos y Túnez, países a los que también alude el apartado B) del Comunicado, para expresar que en ellos el colonialismo, no sólo no favorece, sino impide la cooperación cultural, ahogando, además, las manifestaciones de la cultura nacional de los pueblos sometidos. Al referirse a los derechos del hombre, la Conferencia declara apoyar todas las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre ellos, "y especialmente, el de autodeterminación, como requisito indispensable para llegar al pleno goce de los derechos más fundamentales del hombre". Finalmente, el Comunicado alude también explícitamente a los derechos de Indonesia sobre Nueva Guinea y a los del Yemen sobre Aden y los territorios conocidos por los Protectorados al sur del Yemen.

Completan estas declaraciones otras de carácter más general, que son esencialmente las contenidas en los cinco Principios de coexistencia, aumentados, entre otros de menor interés, por la "abstención absoluta de participar en toda clase de acuerdos internacionales y organizaciones de defensa colectiva, cuya finalidad principal fuese la de servir los intereses particulares de cualquiera de las Grandes Potencias", con lo que las posiciones neutralista y anticolonialista quedan inseparablemente unidas.

Con la perspectiva histórica que proporcionan los diez años transcurridos, la Conferencia de Bandung aparece como un reto de los pueblos de razas diferentes de la blanca a las Potencias que habían dominado algún tiempo a la mayor parte de ellos, y que todavía conservaban muchas de sus posesiones coloniales. Una comentarista española, Carmen Martín de la Escalera, recuerda que, entre las muchas glosas superficiales o despectivas, la voz de Radio Vaticano dijo en aquellos días que acababa de abrirse un capítulo nuevo en la historia de la humanidad¹⁰⁰, y los sucesos posteriores han venido a confirmarlo.

En Bandung se encontraron hombres de formaciones tan dispares como Nehru, Nasser, el príncipe tailandés Wan Waithayakón, que años más

100 MARTÍN DE LA ESCALERA: *La Conferencia de Bandung: sus conclusiones y su posible alcance* (Política Internacional, 1955, núm. 22, págs. 93 a 103).

tarde había de presidir las Conferencias de Ginebra sobre el Derecho del mar, Chu En-Lai, ministro de Mao, el príncipe árabe Emir Faisal, y, hasta, en calidad de observador, el Arzobispo Makarios. Lo único que podía unificar un programa unitario entre comunistas y anticomunistas, creyentes en las más variadas religiones y agnósticos, herederos de civilizaciones viejísimas y países que debían la que poseían a los colonizadores blancos, era el afán de que la independencia que ellos habían conseguido se extendiese a todo el mundo.

Si alguna delegación en Bandung podía sentirse más occidentalista que las demás, este papel correspondía a la filipina, no obstante lo cual la apología más entusiasta, entre cuantos comentarios hemos podido leer a aquella reunión, se encuentra en un librito del General Rómulo, delegado que fue en ella del país magallánico, y que reproduce las conferencias por él pronunciadas en una Universidad norteamericana.¹⁰¹

En los Estados Unidos, la Conferencia de Bandung no significó motivo de disgusto, como prueba el hecho de haber sido seguida de cuantiosas ayudas económicas a varios países asiáticos. Si alguna inquietud despertó en Washington su convocatoria, pronto debió ser disipada ante el doble respiro derivado de la actitud moderada de Chu En-Lai y de que el neutralismo predominante no arrastrase a la órbita comunista a pueblos diferentes de los que ya gravitaban en ella. En cuanto al anticolonialismo, tampoco podía tener repercusión desagradable para los políticos norteamericanos. Más bien, lo contrario, puesto que si alguna censura se escuchó en Bandung para los Estados Unidos fue motivada por lo que hubiesen contribuido a mantener, por acción o por omisión, el imperio colonial de los países europeos.

Después de Bandung, a medida que las puertas de la O. N. U. se abren para más Estados, la oposición dentro de ella al colonialismo se intensificará progresivamente, tanto por los países comunistas, en bloque compacto, puesto que la delegación yugoslava, discrepante alguna vez en otras materias, nunca lo es en la colonial, como por los países de Bandung y los que sucesivamente adquieren la independencia. El más amplio y documentado estudio dedicado a la actuación internacional de los pueblos afroasiáticos¹⁰² los califica simplemente de grupo, y no de bloque, para indicar que su aglutinación no es lo suficientemente compacta en todas las ocasiones para que su actuación pueda ser considerada como obra de un bloque, pero

101 RÓMULO: *El Mensaje de Bandung*, Barcelona, 1957. En las págs. 99 a 108 se traduce íntegramente el Comunicado final de la Conferencia.

102 FARAJALLAH: *Ob. cit.*, págs. 4 a 6.

el hecho de que, incluso dentro de la liquidación del colonialismo, puedan distinguirse matices en la postura adoptada en la O. N. U. y fuera de ella por los Estados afroasiáticos, el grado más o menos virulento de anticolonialismo de cada uno no tiene otra significación que la de la diferente aceleración que unos y otros desean dar al movimiento de emancipación.

Después de Bandung, los contactos entre países asiáticos y africanos se multiplican. La Conferencia de los pueblos de ambos continentes en El Cairo, de 26 a 31 de diciembre de 1957, no es de carácter oficial, sino de entidades y asociaciones privadas de veinticuatro Estados, pero las más importantes de ellas, como la india, la indonésica y la egipcia, están presididas por los Jefes de Estado o Gobiernos respectivos, y otra vez la reivindicación principal es el rápido desenlace del colonialismo.¹⁰³

A la acción conjunta de políticos de ambos continentes sigue la exclusivamente africana: por primera vez, los pueblos independientes del continente negro se reúnen en Accra del 15 al 22 de marzo de 1958, por iniciativa de Krumah, primer ministro de Ghana. Entre los asistentes están Etiopía, Ghana, Liberia, Libia, Marruecos, la República Árabe Unida, Sudán y Túnez, con observadores de Movimientos de liberación de otros países africanos. Fruto de la reunión de Accra es una Resolución sobre la "personalidad africana", en vista a llevar los pueblos independientes de aquel continente una vez concertada en su política internacional, con independencia respecto a los bloques políticos y militares creados en otras partes del mundo. Y como fines de esta política se ratifican los señalados en Bandung.

Otra segunda Conferencia de pueblos africanos en Accra, del 5 al 13 de diciembre del mismo año, agrupa a las representaciones de países independientes con las de los Movimientos de liberación de los restantes africanos. Se trabaja sobre el Panafricanismo y acerca de la futura creación de una Comunidad de Estados africanos, y una vez más, son condenados el colonialismo y el imperialismo en todas sus formas.¹⁰⁴

Siguen las reuniones de Saniquellie (Liberia), en julio de 1959, entre el presidente de esta República, el de Guinea y el primer ministro de Ghana, que preparan un proyecto de Comunidad de pueblos africanos, la Conferencia de pueblos independientes de África, en la que, al lado de las nueve delegaciones de éstos, fue admitida la del Comité argelino de Liberación, del 4 al 8 de agosto de 1959, y la I Conferencia de pueblos

103 GIL BENUMEYA: *Las cuestiones afroasiáticas después de la Conferencia de El Cairo* (Política Internacional, febrero 1958, págs. 117 a 121).

104 FARAJALLAH: *Ob. cit.*, págs. 65 y sigs.

africanos en Accra, del 25 al 30 de enero de 1960, otra, también en Accra, del 7 al 10 de abril, sobre la paz y la seguridad de África, hasta llegar a la Conferencia de Estados independientes de África, del 14 al 24 de junio de 1960 en Addis-Abeba, con quince delegaciones, entre las que no figuraban las de los países entonces dentro de la Unión Francesa. En ella se dibujan ya dos actitudes frente al colonialismo: la moderada defendida por Nigeria, y la más radical, exigente de su fin inmediato, de la que fueron portavoces las delegaciones de Guinea y de Ghana.

Se aproximaba ya la XV Asamblea General ordinaria de las Naciones Unidas, en la que iban a ser admitidos como miembros de la Organización los Estados africanos cuya independencia había sido proclamada en el año, crucial en este aspecto, de 1960, reunión en la que la lucha contra el colonialismo culminaría con la Resolución sobre la independencia de los pueblos coloniales. Es preciso, por consiguiente, suspender la exposición de las reuniones afroasiáticas y simplemente africanas, para centrar la atención en la Organización de las Naciones Unidas. Pero no sin dejar constancia de que, mientras estaba reunida aquella Asamblea, otra Conferencia de Estados africanos, la de Abidjan, del 25 al 27 de octubre de 1960 dejó una huella profunda para el futuro, al mostrarse en ella por primera vez la divergencia entre los que desde entonces han recibido la denominación de grupos de Casablanca y de Brazzaville, aquél más radical en sus pretensiones, y el último más moderado, con una cierta tendencia federal entre los países de cultura francesa. La escisión se va a traducir en el hecho de que alguna de las Conferencias africanas siguientes serán únicamente entre los Estados pertenecientes a cada uno de los citados grupos.

IX

LA DESCOLONIZACIÓN EN LA O. N. U. HASTA 1960

La dualidad establecida en San Francisco entre territorios sujetos a Administración fiduciaria y los que fueron designados con la calificación de *no autónomos*, producto de una transacción entre Estados colonialistas y anticolonialistas, centraba las obligaciones respecto a los últimos de los países encargados de su administración en suministrar regularmente una información sobre los mismos al Secretario General de las Naciones Unidas. Pero quedaron, en los artículos 73 y 74 de la Carta de las Naciones Unidas, sin la debida precisión cuestiones tan importantes como lo que debía entenderse por territorios no autónomos, la periodicidad con que la información debía ser enviada al Secretario General y el destino ulterior de esta información.

Carentes los territorios no autónomos de un órgano especial en la Carta de la Organización, para entender de las cuestiones con ellos relacionadas, no cabía duda que la competencia en la materia incumbía a la Asamblea General, que, desde su primera reunión —en dos períodos— en 1946, no obstante la multiplicidad y complejidad de los temas que había de tratar, no olvidó dar una solución a los problemas sobre los territorios no autónomos faltos de ella.

Por de pronto, la primera Asamblea instituyó una Comisión especial para los territorios no autónomos, en cuanto órgano subsidiario de la misma Asamblea. Creada por un año, esta Comisión fue sucesivamente prorrogada en su mandato, aunque con pequeñas diferencias denominativas alguna vez, y ha prolongado su vida hasta hoy, sin que pueda desconocerse el hecho de que este órgano, aunque no previsto en la Carta de la Organización, ha sido, y es aún uno de los de mayor significación política dentro de ella.

En el momento de su creación, y en el de las primeras prórrogas de su mandato, existieron determinadas resistencias por parte de los Estados

colonialistas, que llegaron a considerar contraria a la Carta la institución de este nuevo órgano no previsto en ella.

No hay por qué detenerse en esta discusión, hace años ya superada, pero es oportuno recordar la debilidad de los argumentos esgrimidos frente a la constitucionalidad del órgano creado por la Asamblea. Jiménez de Aréchaga entiende, y su opinión nos parece exacta, que la constitucionalidad de este órgano resulta de cuatro premisas fundamentales: 1.^a La obligación de los Estados responsables de los territorios no autónomos de proporcionar, por conducto del Secretario, una información sobre ellos a la Asamblea General de las Naciones Unidas. 2.^a La información debe tener una finalidad diferente que la de guardarse en los Archivos o Bibliotecas de la Organización con destino a los historiadores futuros, y esta finalidad no puede ser otra que la de ser examinada y discutida por la Asamblea. 3.^a Esta puede, según el art. 22 de la Carta, crear los órganos subsidiarios o auxiliares que estime necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones; y 4.^a El carácter periódico de la Asamblea no constituye impedimento para que ésta asigne a sus órganos subsidiarios una duración indefinida, es más, puede decirse que el carácter periódico de la Asamblea hace necesaria la creación de órganos estables que aseguren la continuidad de sus funciones.¹⁰⁵

Dentro de la distribución de trabajo de la Asamblea General, a su cuarta Comisión correspondía todo lo referente a territorios no autónomos y bajo Administración fiduciaria. Como para los últimos existía, como órgano principal de la O. N. U. previsto en su Carta, el Consejo de Administración Fiduciaria, la delegación cubana en la cuarta Comisión pidió que este Consejo se encargara de examinar la información suministrada por las Potencias administradoras de territorios no autónomos: la propuesta fue desechada, pero surgieron otras en el sentido de que la Asamblea creara un órgano especial para cumplir dicho cometido, por lo que, en definitiva, una nueva proposición cubana a la Asamblea en el mismo sentido fue aprobada, creándose por la Resolución 66 (I) una Comisión *ad hoc*, por un año, compuesta de los países que administraban territorios dependientes y un número igual de Estados miembros de la Asamblea entre los que no tenían a su cargo ninguno de dichos territorios.¹⁰⁶

105 JIMÉNEZ DE ARECHAGA: *Derecho constitucional de las Naciones Unidas*, Madrid, 1958, págs. 463 y 464.

106 ITURRIAGA BARBERÁN: *Desarrollo de las disposiciones de la Carta relativas a los territorios no autónomos a través de la práctica de la O. N. U.* (R. E. D. I., 1962, págs. 32 a 60).

Formaron parte del nuevo órgano, Australia, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Nueva Zelanda, Países Bajos y el Reino Unido, países que hasta aquel momento habían facilitado información sobre sus territorios dependientes, y fueron elegidos por la Asamblea Brasil, Cuba, China, Egipto, Filipinas, India, la Unión Soviética y Uruguay.¹⁰⁷

La Comisión *ad hoc*, antes de terminar su mandato, aprobó una propuesta en la que había de recomendarse a la Asamblea la creación de una Comisión especial para examinar la información transmitida por los países administradores; en la Comisión cuarta de la Asamblea se completa la propuesta en el sentido de que la Comisión proyectada tuviese un mandato de dos años, con la facultad de hacer a la Asamblea todas las recomendaciones que estimase apropiadas. Como era de esperar, en la Segunda Asamblea General el debate fue empeñado entre los países colonialistas que estimaban roto, de aprobarse la propuesta, el equilibrio logrado en San Francisco, y los anticolonialistas, pero acaba prevaleciendo el punto de vista de los últimos en la Resolución 146 (II), por la que la Asamblea invita a su Cuarta Comisión a constituir una Comisión especial encargada de examinar la información transmitida en virtud del art. 73 de la Carta sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios no autónomos, y de someter a la consideración de la Asamblea informes basados en dicha información, juntamente con las recomendaciones de procedimiento y de fondo que le pareciesen adecuadas.¹⁰⁸ La única concesión hecha a los países colonialistas es la de reducir la información a los aspectos económico, social y educativo, con exclusión del político. Con las ocho Potencias que tenían a su cargo territorios dependientes, formaron la nueva Comisión Colombia, Cuba, China, Egipto, India, Nicaragua, Suecia y la Unión Soviética.

En los diferentes órganos de la O. N. U. en función en 1947 —Comisión *ad hoc*, Cuarta Comisión de la Asamblea y pleno de ésta— la cuestión más debatida fue la de si había de ser proporcionada por las Potencias administradoras información de carácter político, al lado de la referente a los aspectos económico, social y educativo. Entre las opiniones extremas, de que esta información era obligatoria y de que excedía de la letra y del espíritu del art. 73 de la Carta, la Comisión *ad hoc* adoptó el punto de vista intermedio de no ser la información política obligatoria, pero sí recomendable. La Cuarta Comisión de la Asamblea fue algo más allá, al

107 *Repertorio para la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas*, vol. IV, artículos 73 a 91 de la Carta, Nueva York, 1956, pág. 48.

108 *Repertorio*, vol. IV, pág. 50.

considerar que "la transmisión de información relativa a los resultados logrados respecto a la participación de las poblaciones locales en los órganos locales de administración está enteramente en conformidad con el art. 73 de la Carta de las Naciones Unidas", por lo que "recomienda a los Estados responsables de la administración de territorios no autónomos que trasmitan esta información".¹⁰⁹ La Asamblea General, por su Resolución 144 (II) declaró que "habiendo tomado nota de que ciertos Estados miembros que administran territorios no autónomos ya habían trasmitido voluntariamente información relativa al desarrollo de instituciones gubernativas autónomas en los territorios no autónomos, estima que la transmisión voluntaria de tal información y el resumen de ella por el Secretario General responden enteramente al espíritu del art. 73 de la Carta, y que ello debía, en consecuencia, hacerse constar y ser objeto de estímulo".¹¹⁰

Ante la actitud de tres países administradores (Francia, Bélgica y Gran Bretaña) que no atendieron esta recomendación, limitándose a la transmisión de información sobre los aspectos social, económico y educativo, mencionados expresamente en el art. 73 de la Carta, se reanudó la discusión en 1949, durante la cuarta reunión de la Asamblea General, que, en su Resolución 327 (IV), tomó nota, "con satisfacción, de que mayor número de miembros responsables de la administración de territorios no autónomos que el año anterior habían trasmitido voluntariamente información sobre geografía, historia, población, gobierno y derechos humanos sobre los territorios no autónomos, incluyendo en ciertos casos información sobre el desarrollo de instituciones autónomas".¹¹¹

Sigue la discusión hasta 1954, fecha en que la IX Asamblea General de la O. N. U. por su Resolución 848 (IX) "1. Reitera la opinión de que la transmisión voluntaria de información sobre el desarrollo político de los pueblos de los territorios no autónomos está perfectamente en armonía con el espíritu del art. 73 de la Carta. 2. Invita a todos los Estados miembros administradores interesados a que presten a este respecto toda la cooperación posible a las Naciones Unidas."¹¹²

Menos dificultad supuso en estos primeros años de actuación de la O. N. U. la fijación de la periodicidad que suponía la obligación establecida por el art. 73 de la Carta de elevar información "regularmente". Por su Resolución 66 (I), la Asamblea de 1946 invitó a los Estados administradores a enviar al Secretario General la información más reciente de que

109 *Repertorio*, vol. IV, págs. 48 y 49.

110 *Repertorio*, vol. IV, pág. 49.

111 *Repertorio*, vol. IV, págs. 55 y 56.

112 *Repertorio*, vol. IV, págs. 69 y 70.

dispusieran, a más tardar, el 30 de junio de cada año. Como algunos países encontraron dificultad en ajustarse a este plazo, en razón de que su año civil terminaba en marzo o en junio, y en la fecha exigida no podían estar ultimados sus trabajos estadísticos, la Resolución 218 (II) de la Asamblea invitó a los Estados que transmiten información a enviar al Secretario General la más reciente de que dispusiesen dentro de los seis meses siguientes a la expiración del ejercicio administrativo anual en cada uno de los territorios no autónomos.¹¹³ A consecuencia de una petición del Gobierno inglés, la Resolución 551 (VI) de la Asamblea General dio cierta flexibilidad a la obligación de transmitir información, al aceptar: 1) Que no es necesario transmitir anualmente información sobre circunstancias invariables. 2) Normalmente, sólo es necesario transmitir cada tres años la información sobre la política oficial a largo plazo y la organización administrativa; y 3) Las estadísticas pertinentes sólo deben ser suministradas detalladamente cada tres años.¹¹⁴

Tampoco ofreció especial dificultad el intento de uniformidad de las informaciones que habían de ser transmitidas, mediante el establecimiento de un Formulario, al que habían de responder los países administradores para cada uno de los territorios no autónomos regidos por ellos. El Formulario fue aprobado por la Asamblea de 1947, y figura como anexo a la Resolución 142 (II). En la redacción de este Formulario se aprecia la presencia de una parte facultativa, y es la relativa al *Gobierno* de los territorios no autónomos, precisamente, la que entraña la información política que varios de los países colonialistas se habían mostrado tan reacios a proporcionar.¹¹⁵

113 *Repertorio*, vol. IV, pág. 15.

114 *Repertorio*, vol. IV, págs. 16 a 18.

115 *Repertorio*, vol. IV, pág. 20. El Formulario era el que sigue: PARTE I. *Información general*: A. Geografía. B. Historia. C. Población. D. Gobierno. PARTE II. *Condiciones económicas*: A. Generalidades. B. Agricultura y ganadería. C. Selvicultura. D. Pesquerías. E. Minería y Aceites minerales. F. Energía eléctrica. G. Industria. H. Comunicaciones y transportes. I. Hacienda pública. J. Banca y crédito. K. Comercio internacional. PARTE III. *Condiciones sociales*: A. Generalidades. B. Derechos humanos. C. Condición jurídica y social de la mujer. D. Condiciones de trabajo y de empleo. E. Sociedades cooperativas. F. Nivel de vida. G. Viviendas, urbanismo y planificación rural. H. Seguridad social y bienestar social. I. Prevención de la delincuencia y tratamiento de los delincuentes. J. Higiene pública. PARTE IV. *Situación de la enseñanza*: A. Generalidades. B. Organización administrativa de la enseñanza. C. Estructura del sistema escolar. D. Enseñanza para adultos. E. Edificios y equipos escolares. F. Organizaciones juveniles. G. Instituciones culturales. H. Protección de la naturaleza: Flora y Fauna. I. Información sobre el desarrollo de la enseñanza. J. Información para las masas.

Muy debatido también en los primeros años de actuación de la Organización de las Naciones Unidas fue el problema referente al ámbito geográfico de vigencia del Capítulo XI de la Carta dedicado a los territorios no autónomos. Claramente identificados estos territorios con las colonias, protectorados y otras formas de dependencia con un Estado metropolitano, la misma denominación empleada por la Carta exigía la exclusión de regiones extraeuropeas que, desde largo tiempo, habían sido consideradas como parte integrante del territorio metropolitano —Argelia, por ejemplo, sobre la que, por este motivo, Francia, no facilitó nunca información—, y, por otro lado, la de aquéllas dependencias no coloniales, sino con una vinculación postcolonial con el Estado que fue metropolitano, poseedoras de un régimen autonómico más o menos amplio, situación en la que se encontraban los Dominios británicos, y que, *mutatis mutandis*, podría repetirse en el futuro con territorios en aquel momento no autónomos, lo que iba a poner en primer plano la cuestión de cuando cesa, en la hipótesis de concesión de autonomía a ciertas dependencias, la obligación de informar sobre ellas.

Era natural que en los primeros años de funcionamiento de la O. N. U. preocupase la extinción de la obligación de transmitir información al Secretario General de la Organización, y no la de ampliar esta obligación con respecto a otros territorios dependientes, puesto que los regidos por los países miembros originarios de las Naciones Unidas estaban ya sujetos a aquella obligación, y hasta 1955 no entrarían en la Organización España y Portugal, países también metropolitanos, en un momento en que Italia había renunciado a sus colonias, de las que sólo conservaba Somalia, bajo régimen de Administración fiduciaria, y, por tanto, no comprendida en el Capítulo XI, sino en el XII de la Carta.

Sin embargo, no faltó en la O. N. U. un intento de extender el régimen de información obligatoria a Estados que no poseían, ni habían tenido nunca, dependencias coloniales. La iniciativa partió de la delegación de Bélgica, que la sostuvo durante varios años con notable tenacidad, hasta el punto de conocerse su postura, sin necesidad de especificar la cuestión a la que se refería, como *tesis belga*, sostenida, no sólo, en los órganos de la O. N. U., sino en varias publicaciones por el profesor Van Lahenhove.¹¹⁶

116 VAN LAGENHOVE: *Le problème de la protection des populations aborigènes* (R. des C., 1956, I, T. 89, págs. 407 y sigs. Vid., también, *La Belgique et les Nations Unies. Étude préparée par une Commission de l'Institut Royal des Relations internationales*, New York, 1958, págs. 246 a 273.

Se trata, probablemente, de una maniobra de diversión, dirigida especialmente a las Repúblicas hispanoamericanas, la mayor parte de cuyas representaciones en la Organización se habían alineado juntamente con los países comunistas y afroasiáticos frente a las Potencias colonialistas. Parte la *tesis belga* de una interpretación del art. 73 de la Carta en función, no de los territorios sino de las poblaciones, con base en que el art. 23 del Pacto de la Sociedad de las Naciones había establecido la obligación de trato equitativo a las poblaciones indígenas, y que la Organización Internacional del Trabajo en varias ocasiones ha extendido su protección a los trabajadores aborígenes, entendiéndolo por tales los restos de las antiguas poblaciones de un país, antes de la llegada, en una o en varias veces, de los elementos raciales y lingüísticos que hoy detentan el poder, amplia categoría en la que tienen cabida los indios y mestizos de muchas Repúblicas americanas, al lado de los indígenas de los países sometidos a colonización.

Desde 1953, Bélgica se resistió a dar información sobre sus propias colonias, alegando que se había interpretado torcidamente el art. 73 de la Carta, al eximir de la obligación de proporcionar información a países dentro de cuyas propias fronteras existían poblaciones aborígenes, tan dignas como los pueblos coloniales de que se extienda a ella la misión sagrada de civilización proclamada por el art. 73 de la Carta.

No es posible ocultar, como dice Aréchaga, el gran valor moral de la *tesis belga*¹¹⁷, pero jurídicamente resulta insostenible. "Cualquiera que sea la simpatía —añade Garde Castillo¹¹⁸— que pueda merecer el punto de vista belga, tanto por sus fundamentos humanitarios como por la continuada alusión de sus defensores a la doctrina de Francisco de Vitoria, es innegable que excede en mucho al propósito que inspiró a los autores del Capítulo XI de la Carta. Basta su lectura para comprender que los dos artículos que abarca poseen diferente ámbito territorial: en efecto, el art. 74 dice que "los miembros de las Naciones Unidas convienen igualmente que su política *con respecto a los territorios a que se refiere este Capítulo, no menos que con respecto a los territorios metropolitanos*, deberá fundarse en el principio de buena vecindad...", de donde se infiere clarísimamente que los territorios metropolitanos, sujetos a las disposiciones del art. 74 de la Carta, no lo están a las del 73, aunque sus poblaciones indígenas puedan beneficiarse de los trabajos referentes a la protección interna-

117. JIMÉNEZ DE ARECHAGA: *Ob. cit.*, págs. 465 y 466.

118. GARDE CASTILLO: *Art. cit.*, págs. 27 y 28.

cional de los derechos humanos, y, en general, de los trabajos realizados por el Consejo Económico y Social".

La postura belga parece ya definitivamente abandonada, desde que la Asamblea General de la O. N. U., en su histórica reunión de 1960, caracterizó debidamente los territorios comprendidos en el Capítulo XI de la Carta como los sujetos a colonización.¹¹⁹

Cuestión muy diferente es la de cuándo un territorio considerado como no autónomo puede salir de esta categoría, con la consiguiente extinción para el Estado que lo administraba de la obligación de suministrar información sobre él. El problema no puede ofrecer dificultad ninguna en la hipótesis de que el territorio hasta entonces sujeto al Capítulo XI de la Carta haya adquirido su independencia, pero en otros supuestos, tales como la asimilación hecha por el Estado metropolitano de la antigua colonia a su propio territorio, o en el de quedar ésta en situación en que se conjugue cierta dosis de autonomía con alguna forma de vinculación postcolonial, la solución no es tan clara, y, sobre todo, se plantea el problema de si es suficiente la declaración hecha por el antiguo Estado metropolitano de la transformación política sufrida en la que fue su dependencia, para que esta transformación surta efecto internacional, especialmente en lo que afecta a la desvinculación del Estado declarante de las obligaciones a que estaba sujeto en virtud del Capítulo XI de la Carta.

El primer Gobierno que notificó al Secretario General de las Naciones Unidas su propósito de no enviar información sobre un territorio no autónomo fue el de los Países Bajos en relación a Indonesia. Hecha esta notificación en 29 de junio de 1950, la Asamblea General se limitó a tomar nota de ella, así como de que se habían extinguido las relaciones entre Holanda e Indonesia, al haber alcanzado este último país tanto su independencia como la condición de miembro de las Naciones Unidas (Resolución 448, V).¹²⁰

La cuestión se plantea en términos muy diferentes al notificar el Gobierno norteamericano, el 19 de enero de 1953, que cesará de transmitir información sobre Puerto Rico, país que ha obtenido la situación de Estado asociado a los Estados Unidos, al entrar en él en vigor una nueva Constitución. Como no podía por menos, se promovió una discusión acerca de si esta declaración era bastante para la extinción de la obligación de remitir información al Secretario General de la Organización. No se trataba, por consiguiente, del análisis del caso particular de Puerto Rico, sino de una

119 ITURRIAGA BARBERÁN: *Art. cit.*, pág. 49.

120 *Repertorio*, vol. IV. págs. 73 y 74.

cuestión de principio, a saber, la competencia de la Asamblea para valorar en cada caso las circunstancias de hecho en que se basaba la declaración del Estado hasta entonces administrador de un territorio no autónomo de que éste había sufrido una transformación en su condición jurídica que le privaba de aquel carácter.

Una vez más se enfrentaron los países colonialistas y los adversarios de la colonización, con la suficiente mayoría a favor de éstos para que en la Resolución 748 (VIII) de la Asamblea General, que aceptaba la extinción de la obligación de los Estados Unidos de enviar información sobre Puerto Rico, se insertase un párrafo del siguiente tenor: "Teniendo en cuenta la competencia de la Asamblea General para decidir si un territorio no autónomo ha alcanzado o no la plenitud del Gobierno propio a que se refiere el Capítulo XI de la Carta."¹²¹

Párrafo de idéntico contenido se incorporó a la Resolución 849 (IX), por la que la Asamblea declaró extinguida la obligación de Dinamarca de enviar información sobre Groenlandia¹²², convirtiéndose así dicho párrafo en cláusula de estilo para posteriores declaraciones de la Asamblea en los casos en que un territorio no autónomo había alcanzado la independencia, el grado suficiente de autonomía o la incorporación al país administrador.

Ya con anterioridad, la Asamblea de la O. N. U. había afirmado su competencia para valorar los argumentos en que el Estado administrador de un territorio no autónomo basaba su pretensión de no remitir sobre él más informaciones al Secretario de la Organización. En 16 de marzo de 1949, es decir, cuando la oposición entre países colonialistas y anticolonialistas aparecía centrada en si había que añadir la información política a la referente a los aspectos económico, social, y educativo, el Gobierno de Gran Bretaña manifestó su propósito de cesar el envío de su información sobre Malta, en razón a que las condiciones educativas, sociales y económicas de esta isla son actualmente de la competencia exclusiva del Gobierno de Malta, "por lo que sería inadecuado, y, en realidad, imposible, que el Gobierno de su Majestad en el Reino Unido continuase transmitiendo información sobre estas cuestiones". La cuestión fue discutida durante varios años, hasta que la Resolución 648 (VII) de la Asamblea declaró que para considerar que un territorio tiene autonomía en asuntos económicos, sociales o educativos, es indispensable que su pueblo haya alcanzado la plenitud del gobierno propio.¹²³

121 *Repertorio*, vol. IV, págs. 77.

122 *Repertorio*, vol. IV, págs. 77.

123 *Repertorio*, vol. IV, págs. 81 a 84.

Paso a paso, la Asamblea afianzaba así sus facultades de fiscalización sobre la administración de los territorios coloniales, vistas con explicable disgusto por los países metropolitanos, como demuestran los intentos citados de sustraerse, con motivos más o menos plausibles, a las obligaciones impuestas por el art. 73 de la Carta. Era natural que la Asamblea tratase de ajustar sus futuras tareas a unos cauces lo más objetivos posibles, y ello explica que durante algunos años se colocase en el primer plano la cuestión de cuales son los factores que indican el logro de la plenitud del gobierno propio.

Estados colonialistas y adversarios del colonialismo estaban de acuerdo en que la independencia no era la única forma posible de plenitud del gobierno propio. Este se alcanza también por medio de la autonomía y de la conversión de la hasta entonces colonia en parte integrante del Estado metropolitano. Pero mientras la independencia es un concepto lo suficientemente unívoco para hacer difícil su simulación, ésta es más hacedera en el supuesto de que una decisión de los órganos constitucionalmente competentes del Estado metropolitano declare a la colonia como parte integrante del mismo. Por eso, los trabajos para la precisión de los factores que indican el logro de la plenitud del autogobierno limitaron estrictamente la aplicación del supuesto susceptible de extinguir la calificación de un territorio como no autónomo, fuera de los casos de independencia o de autonomía, al de "libre asociación de un territorio, en pie de igualdad, con el país metropolitano o con otro país, o en cualquier otra forma".¹²⁴

En definitiva, la condición de Estado no autónomo se puede extinguir: a) Por su independencia; b) Por otros sistemas separados de gobierno propio, y c) Por libre asociación, en pie de igualdad, con el Estado metropolitano, o con cualquier otro. Desde 1951, tanto la Comisión de territorios no autónomos como la Cuarta Comisión de la Asamblea, trabajaron intensamente en la elaboración de una lista que incluía los factores cuya realización en determinado territorio demuestra que es real su gobierno propio, por medio de cualquiera de las tres vías acabadas de señalar. Tanta importancia se dio al problema que la Asamblea General designó en 1952 una Comisión *ad hoc* para su estudio, y otra nueva en 1953, cuyos trabajos fueron aprobados por la Asamblea en su Resolución 648 (VII), recomendando que la lista de factores mencionados sirviese como guía para determinar en cada caso si un territorio hasta entonces no autónomo había alcanzado la plenitud del gobierno propio, y, en consecuencia, el país

124 *Repertorio*, vol. IV, pág. 81.

encargado de su administración quedaba relevado de la obligación de proporcionar información sobre dicho territorio.¹²⁵

Así, una vez más, la Asamblea General de las Naciones Unidas afirma su competencia sobre las cuestiones coloniales, que cada día aparecen más claramente como una situación transitoria, derivada de la dependencia de unos pueblos con respecto a otros, llamada a su pronta extinción.

La ofensiva contra el colonialismo había de exacerbarse más aún en el momento en que, después de largos años de espera, y coincidiendo con la ocasión en que importantes países africanos, tales como Marruecos, Túnez y el Sudán lograban su independencia, ingresa Portugal en las Naciones Unidas. El Gobierno de Lisboa transforma sus colonias en provincias, definiendo sus hombres públicos al Estado luso como multirracial, motivo que le sirve para negarse a facilitar al Secretario general de la Organización la información a que estaría obligado, de encontrarse las dependencias portuguesas en el supuesto previsto en el art. 73 de la Carta de las Naciones Unidas. Se inicia así una lucha entre Portugal, de un lado, y la mayoría de los miembros de la Organización por otro, contienda que todavía no ha llegado a su epílogo, y que por su trascendencia y actualidad merece ser examinada con más detenimiento en otro apartado del presente trabajo. Baste ahora con dejar constancia de que España, ingresada el mismo día que Portugal en las Naciones Unidas, si bien siguió el ejemplo lusitano en otorgar a nuestras colonias la condición de provincias españolas, no mantuvo con la misma tenacidad que el país vecino que este hecho le eximiese de remitir la información que señala el Capítulo XI de la Carta.

* * *

En otro aspecto, más caracterizadamente jurídico, la O. N. U. se ha convertido en ariete contra los últimos restos del colonialismo: en el que significa la proclamación del derecho de autodeterminación de los pueblos como fundamento y premisa para el goce de los derechos del hombre.

La coalición de Estados, victoriosa contra el Eje en 1945, por explicable reacción contra el totalitarismo personificado en los países vencidos, no se limitó en la Carta de las Naciones Unidas a establecer la estructura y funcionamiento de una Organización internacional. Como es frecuente en el orden interno, un período constituyente está dominado por determinado sistema de ideas-fuerza que, si en las Constituciones estatales se traduce en una parte dogmática expresiva de aquellas ideas, en lo internacional es sus-

125 *Repertorio*, vol. IV, págs. 80 y 81.

ceptible de producir análogos resultados cuando los hombres que crean una Organización supraestatal tienen una coincidencia, siquiera sea negativa, en su concepción de las relaciones humanas.

Esta coincidencia, aun con la relativa intensidad y sinceridad que podía darse en 1945 entre los países occidentales y los comunistas, es la que llevó a señalar en la Carta de las Naciones Unidas, como uno de los fines de la Organización, *el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivo de raza, sexo, idioma o religión* (art. 1.º, 3), y a conferir competencia para la realización de este fin a la Asamblea General de la Organización (artículo 13, 1, b.) y, bajo su autoridad, al Consejo Económico y Social (art. 55, c.).

Primera realización de este programa fue la proclamación por la Asamblea General de la Organización, el 10 de diciembre de 1948, de la *Declaración Universal de los derechos humanos*.

Nos alejaría mucho del tema de este trabajo una glosa a esta Declaración, cuyo mejor elogio son las palabras de aprobación que el buen Papa Juan la dedicó en su Encíclica *Pacem in Terris*, ni es tampoco pertinente una digresión acerca de la naturaleza jurídica de este fundamental documento, cuestión que no resulta ser más que un caso particular de otra más amplia, que más tarde será tratada, a saber el valor y eficacia que ante el Derecho internacional poseen las Resoluciones emanadas de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Lo que interesa subrayar es que la *Declaración Universal de derechos humanos*, cualquiera que sea su obligatoriedad para los Estados miembros de la O. N. U. y el lugar que ocupe jerárquicamente en sus respectivos ordenamientos jurídicos, no puede ser plenamente operante sin un desarrollo en reglas más precisas y detalladas que regulen el ejercicio de los derechos proclamados en sus modalidades, límites y garantías. Es el mismo problema que en Derecho interno de cualquier país plantea una Declaración análoga, que, si se inserta generalmente en las Constituciones o en leyes de carácter fundamental, requiere el complemento de unas leyes orgánicas que reglamenten el ejercicio de los derechos proclamados.

En el orden internacional, carente de órgano legislador, la función normativa es ejercida por los Estados mediante la adopción de Tratados internacionales. La vía convencional sustituye así a la legislativa, y sólo mediante ella es posible llegar a los pactos llamados a completar la *Declaración Universal de derechos humanos*.

La elaboración de estos Pactos ha seguido una doble vía, universal y regional, más fecunda la última que la primera, en cuanto resulta relativamente fácil el acuerdo para convenir Pactos de este tipo entre Estados de un grado uniforme de civilización y poseedores de convicciones comunes,

tanto de orden jurídico como en los demás aspectos de la convivencia humana. Claro ejemplo de ellos es el Convenio Europeo de Derechos humanos, firmado en Roma en 5 de mayo de 1950, y completado por varios Protocolos adicionales de fecha posterior, entre los Estados miembros del Consejo de Europa.

En un ámbito universal, diferentes órganos de la O. N. U. trabajan desde 1948 en la redacción de dos proyectos de Pactos de derechos del hombre, uno dedicado a los derechos de carácter individual y político, y a los de orden social y económico, el otro. La dificultad del empeño, que revela los años transcurridos sin terminar la labor, se explica en razón de las escasas facilidades de encontrar un común denominador entre la concepción respectiva de los derechos humanos entre los Estados miembros de la Organización, cada día constitutiva de mayor mosaico de razas, religiones y culturas.

Pues bien, en los trabajos de la O. N. U. acerca de los proyectos de Pactos sobre derechos humanos, hubo un momento crucial en que no sólo se interfirió, con éxito, la pretensión de encabezar los citados Pactos por la proclamación del derecho de autodeterminación de los pueblos, sino que convirtió la consecución de esta autodeterminación en requisito previo para la proclamación de los derechos del ser humano.

La interferencia citada se inicia en los trabajos de la Comisión de Derechos humanos de la O. N. U. durante la primavera de 1952. Mientras los países occidentales condicionaban el ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos a que éstos dispusiesen previamente de las libertades individuales y políticas necesarias para la expresión real de su voluntad nacional, los países afroasiáticos y comunistas sostenían que los derechos y libertades vendrían después de que cada pueblo hubiese dispuesto libremente de su destino.¹²⁶

En la III Comisión de la Asamblea se hizo portavoz de la tesis que anteponía la autodeterminación el delegado de Arabia Saudita, señor Baroody, quien decía: "Si, desde el punto de vista moral, las Potencias coloniales están en actitud defensiva, materialmente, retienen la ofensiva sobre los pueblos que conservan bajo su sujeción. Proclaman que están encargadas de una misión sagrada en sus pueblos coloniales. Pero otras delega-

126 MIRKINE-GUETZEVITCH: *Quelques problèmes de la mise en oeuvre de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme* (R. des C., 1953, II, T. 83, páginas 326 a 351).

ciones, entre ellas la de Arabia Saudita, tienen también una misión sagrada, que es la de buscar los medios de liberar a los pueblos coloniales.”¹²⁷

El señor Baroody criticaba, como insuficiente, la concepción de los derechos del hombre recibida de la Revolución Francesa: “Está fuera de duda —decía— que Francia ha combatido por su libertad, pero ella pretende haber salvado la libertad del mundo. Pero en el momento en que la ha salvado, no había solamente un mundo; había varios, Europa por una parte, y las colonias por otra, por no citar más que dos casos, y Arabia Saudita, por ejemplo, no pertenecía al mundo en el que la libertad fue salvada. Las grandes Potencias pretenden que, sin ellas, muchos pueblos hubieran perdido su libertad: es éste el argumento que han invocado durante las dos guerras mundiales. Pero los pueblos en cuestión, entre ellos Arabia Saudita, han conquistado esta libertad por sí mismos, y no se la deben a nadie.”¹²⁸

Por estas razones, el delegado árabe propuso añadir al Preámbulo del proyecto o proyectos de Pactos el párrafo que sigue: “Considerando que el derecho de las naciones y de los pueblos a disponer de ellos mismos es una condición previa del goce de todos los derechos fundamentales del hombre”, párrafo que la Comisión aprobó por 34 votos contra 12 y 6 abstenciones.

Esta decisión prejuzgaba, en cierto modo, la que había de tomar la Asamblea General de la Organización, que, en efecto, en 16 de diciembre de 1952, resolvió lo que sigue:

“A

Considerando que el derecho de los pueblos y naciones a disponer de ellos mismos es una condición previa del goce de todos los derechos fundamentales del hombre,

Considerando que los artículos 1 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas vienen a desenvolver entre las naciones relaciones amistosas basadas en el respeto de la igualdad de derechos de los pueblos y en su derecho de disponer de ellos mismos, a fin de consolidar la paz del mundo,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas reconoce que ciertos miembros de la Organización de las Naciones Unidas

127 Organisation des Nations Unies. Assemblée générale. 403 séance plénière, pág. 394.

128 Organisation des Nations Unies. Assemblée générale. Troisième Commission. 446 séance, pág. 180.

tienen la responsabilidad de administrar territorios cuyas poblaciones no se administran aún completamente ellas mismas y proclama los principios en que aquéllos deben inspirarse,

Considerando que cada miembro de la Organización debe, conforme a la Carta, respetar el mantenimiento del derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos en los otros Estados,

La Asamblea General recomienda lo que sigue:

1. Los Estados miembros de la Organización deben sostener el principio del derecho de todos los pueblos y de todas las naciones a disponer de ellos mismos.

2. Los Estados miembros de la Organización deben reconocer y favorecer la realización, en lo que concierne a las poblaciones de los territorios no autónomos y de los territorios bajo Administración fiduciaria colocados bajo su administración, del derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos, y deben facilitar el ejercicio de este derecho a las poblaciones de aquellos territorios, habida cuenta de los principios y del espíritu de las Naciones Unidas en lo referente a cada territorio, y de la voluntad libremente expresada de las poblaciones interesadas, determinándose la voluntad de la población por vía de plebiscito, o por otros medios democráticos reconocidos, preferentemente bajo la égida de las Naciones Unidas.

3. Los Estados miembros de la Organización que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios bajo Administración fiduciaria tomarán medidas prácticas, en espera de la realización del derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos y para preparar esta realización, para asegurar la participación directa de las poblaciones autóctonas en los órganos legislativos y ejecutivos del gobierno de estos territorios, así como a preparar a dichas poblaciones para la autonomía completa o para la independencia.

B

La Asamblea General,

Considerando que una de las condiciones necesarias para facilitar la acción de las Naciones Unidas en favor del desarrollo del respeto del derecho de los pueblos y naciones a disponer de ellos mismos, especialmente respecto a las poblaciones de los territorios no autónomos, es que los órganos competentes de las Naciones Unidas dispongan de informaciones autorizadas sobre el gobierno de estos territorios,

LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS COLONIALES...

Recordando su Resolución 144 (II) de 3 de noviembre de 1947, en la que declaró que la trasmisión espontánea de informaciones de esta especie responde enteramente al espíritu del art. 73 de la Carta, y que debe, en consecuencia, ser alentada,

Recordando su Resolución 327 (IV) de 2 de diciembre de 1949, en la que expresó su esperanza de que los miembros que no han tomado todavía esta iniciativa agreguen espontáneamente a las informaciones que transmiten en virtud del art. 73 e) de la Carta indicaciones detalladas sobre el gobierno de los territorios no autónomos,

Considerando que, en la hora actual, tales informaciones no han sido aún suministradas en lo que concierne a varios territorios no autónomos.

1. Recomienda a los Estados miembros de la Organización responsables de la administración de territorios no autónomos agregar, por su propia iniciativa, a las informaciones que transmiten en virtud del art. 73 e) de la Carta indicaciones detalladas sobre la medida en que el derecho de los pueblos y de las naciones a disponer de ellos mismos es ejercido por las poblaciones de estos territorios, y, especialmente, sobre su progreso en el ámbito político y sobre las medidas tomadas para desarrollar su capacidad de administrarse por sí mismas, para tener en cuenta sus aspiraciones políticas, y para ayudarles en el desarrollo progresivo de sus instituciones libres.

2. Decide inscribir la presente Resolución en el orden del día de la próxima reunión de la Comisión de informaciones relativas a los territorios no autónomos.

C

La Asamblea General,

Considerando que es necesario proseguir el estudio de las vías y medios destinados a asegurar el respeto, en el plano internacional, del derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos,

Considerando que las recomendaciones que ha adoptado en el curso de su séptima reunión no constituyen las únicas medidas que es posible tomar para favorecer el respeto de este derecho,

1. Invita al Consejo Económico y Social a pedir a la Comisión de Derechos del hombre la continuación de la preparación de recomendaciones relativas al respeto del derecho internacional de los pueblos a disponer de ellos mismos, especialmente, recomendaciones referentes a las medidas que pudieran tomar, en el marco de sus posibilidades de acción y de su competencia respectiva,

los diversos órganos de las Naciones Unidas y las Instituciones especializadas, para desarrollar, en el plano internacional, el respeto del derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos;

2. Ruega a la Comisión de Derechos del hombre someter, por mediación del Consejo Económico y Social, estas recomendaciones a la Asamblea General.”¹²⁹

A partir del momento en que esta Resolución es aprobada, la poderosa coalición de casi todo el resto del mundo contra las Potencias poseedoras de imperios coloniales está en marcha. Las Conferencias afroasiáticas, que rápidamente se suceden desde la de Bandung, y la entrada en la O. N. U. de nuevos Estados, inmediatamente de conseguir su emancipación, serán otros tantos factores que contribuyan a acelerar el proceso de liquidación del colonialismo.

En los que se refiere a los Pactos de Derechos humanos, la prisa en reconocer el de libre determinación de los pueblos se manifiesta en darle entrada en el art. 1.º de los dos proyectos sobre derechos individuales y políticos y sobre derechos económicos y sociales. Durante la Asamblea General de 1955, su Tercera Comisión aprobó el siguiente texto, destinado a convertirse en el art. 1.º de ambos Pactos:

“1. Todos los pueblos y todas las naciones tienen el derecho de disponer de ellos mismos, es decir, de determinar libremente su estatuto político, económico, social y cultural.

2. Todos los Estados, incluidos los que están encargados de territorios bajo Administración fiduciaria y los que controlan, de cualquier manera que sea, el ejercicio de este derecho por un pueblo, están obligados a contribuir a asegurar el ejercicio de este derecho en sus territorios, y a respetar su ejercicio en los otros Estados, conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

3. El derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos comprende, además, un derecho de soberanía permanente sobre sus riquezas y sus recursos naturales. Los derechos que los otros Estados puedan reivindicar no habrán de justificar en ningún caso que un pueblo sea privado de sus medios de subsistencia.”¹³⁰

Como era de esperar, en la Tercera Comisión tuvo lugar un empeñado debate en el que las delegaciones adversarias del proyecto de artículo

129 MIRKINE-GUETZEVITCH: *Ob. cit.*, págs. 345 a 347.

130 *Revue des Nations Unies*, 1955, núm. 11, págs. 43 a 50.

adujeron que la libre determinación no era un derecho, sino un principio, la imprecisión de los términos "pueblo" y "nación", y el peligro de alentar la actitud separatista de algunas minorías. El último párrafo fue objeto de dura impugnación por las delegaciones australiana y norteamericana, que estimaban que la proclamación del derecho de cada pueblo a sus riquezas naturales pondría en difícil situación a la cooperación económica internacional. Pero una gran mayoría se inclinó por su aprobación, en principio, sin perjuicio de designar un Subcomité de redacción encargado de mejorar la del texto aprobado.

La redacción dada por el Subcomité fue la siguiente:

"1. Todos los pueblos tienen el derecho de disponer de ellos mismos. En virtud de este derecho, determinan libremente su estatuto político y aseguran libremente su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para conseguir sus fines, los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y de sus productos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional, fundada en el principio del interés mutuo y en el Derecho internacional. En ningún caso un pueblo podrá ser privado de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados partes en el presente Pacto, incluidos los que están encargados de la administración de territorios no autónomos y de territorios bajo Administración fiduciaria, están obligados a contribuir a asegurar en estos territorios el ejercicio del derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos, conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas."¹³¹

Después de larga discusión, en la que fueron rechazadas algunas enmiendas y propuestas de aplazamiento, el texto anterior fue aprobado por la Comisión por treinta y tres votos, contra doce y trece abstenciones.¹³²

¹³¹ Revue des Nations Unies, 1955, núm. 12, págs. 70 a 72.

¹³² Revue des Nations Unies, núm. 12, pág. 70. Votaron en contra del texto aprobado: Estados Unidos, Australia, Bélgica, Canadá, Francia, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Holanda, Gran Bretaña, Suecia y Turquía. Se abstuvieron: Brasil, Birmania, China, Cuba, Dinamarca, República Dominicana, Etiopía, Honduras, Irán, Islandia, Israel, Panamá y Paraguay. Estaban ausentes las delegaciones de Nicaragua y Unión Sudafricana. De haberse repetido este resultado en una votación de la Asamblea, gracias a las abstenciones y ausencias, se hubiere logrado ya la mayoría de dos tercios de miembros presentes y votantes, que exige el art. 18 para las votaciones de la Asamblea sobre cuestiones calificadas como importantes.

Este resultado es tanto más significativo habida cuenta de que tuvo lugar en la Asamblea General de 1955, en momento inmediatamente anterior a la entrada en la O. N. U. de dieciséis nuevos Estados, preludio de sucesivas admisiones de otros, de lo cuales muy pocos iban a reforzar la postura de los países colonialistas o de los de actitud poco definida, mientras la mayor parte de los nuevos miembros engrosaría el grupo afroasiático de la Organización y algunos el soviético.

En el decenio transcurrido desde esta aprobación del derecho de autodeterminación, los proyectos de Pactos sobre derechos humanos han avanzado muy lentamente en la Tercera Comisión de la Asamblea, hasta el punto de no estar aún terminada su redacción. Parece que, pasado el entusiasmo inicial por la internacionalización de aquellos derechos, no sólo un explicable deseo perfeccionista, sino también cierto grado de indiferencia o postergación ha afectado a estos trabajos, que es difícil predecir cuando se verán coronados por el éxito que supondría la aprobación de los proyectos de Pactos por la Asamblea y su consiguiente ratificación por la unanimidad o gran mayoría de sus miembros.

No tendría, por consiguiente, la aprobación del art. 1.º de ambos Pactos otra relevancia que la de un trabajo preparatorio de algo que tardaría en adquirir vigencia, de no haber sido un paso más para que la Asamblea de la O. N. U. abordase directamente el problema de la descolonización, como inmediatamente vamos a ver, en su décimoquinta reunión, correspondiente al otoño de 1960.

X

LA "CARTA MAGNA DE LA DESCOLONIZACIÓN"

En septiembre de 1960, se abría la decimoquinta Asamblea ordinaria de las Naciones Unidas ante una justificada expectación, motivada por acontecimientos ocurridos en meses anteriores. Con ocasión de su asistencia a la precedente Asamblea de la O. N. U., el jefe del Gobierno soviético había pisado tierra norteamericana, y su entrevista con el Presidente Eisenhower se había desarrollado en términos tan amistosos que pudo hablarse durante algunos meses del "espíritu de Campo David" en cuanto clima que terminase, o mitigase extraordinariamente, la guerra fría sostenida en los quince años anteriores por rusos y norteamericanos. Desgraciadamente, este espíritu no fue muy duradero, y un lamentable incidente, el del avión norteamericano U-2, derribado en territorio soviético, sirvió de motivo o de pretexto para que, después de acudir Kruschev a la cita convenida en París el 16 de mayo con Eisenhower, De Gaulle y Mac-Millan, abandonase la reunión ¹³³, gesto que preludió quejas rusas ante el Consejo de Seguridad contra los Estados Unidos, que habían de ser seguidas en la Asamblea General por otras contra el Secretario General de la Organización, unidas al proyecto de convertir este cargo individual en un triunvirato que había de ser ocupado por personalidades, elegidas respectivamente en nacionales de cada uno de los grupos occidental, soviético y neutralista.

Por otra parte, el equilibrio entre estos grupos, ya modificado por las admisiones que en la Organización se habían sucedido en los cinco años anteriores, iba a ser objeto de un cambio más radical, al llevar al orden del día de aquella Asamblea la recomendación del Consejo de Seguridad en favor del ingreso de dieciséis nuevos miembros, todos africanos, con la excepción de Chipre.

133 GARCÍA ARIAS: *La política de coexistencia de la Unión Soviética*, Zaragoza, 1960.



La presencia de estos nuevos Estados, cuyo ingreso en la O. N. U. votó rápidamente su Asamblea, y la agravación de la tensión entre Rusia y los países occidentales siempre más cercanos que a los puntos de vista de aquélla a los norteamericanos, ponía sobre el tapete, con caracteres más apremiantes que nunca, la cuestión de la liquidación de las últimas supervivencias del colonialismo.

Como era de esperar, la iniciativa en este sentido fue tomada por el Gobierno ruso, cuya delegación en la Asamblea presentó, recién abierta ésta, la petición de inscripción en el orden del día de una "Declaración sobre la concesión de independencia a los países y a los pueblos coloniales", a cuyo efecto presentaba un proyecto integrado por los siguientes puntos:

1) Conceder inmediatamente a todos los países coloniales, territorios bajo Administración fiduciaria y territorios no autónomos la independencia completa y la libertad de edificar sus propios Estados nacionales conforme a la voluntad y a las aspiraciones libremente expresadas de sus pueblos. El régimen colonial y la Administración colonial en todas sus formas deben ser totalmente suprimidos, a fin de permitir a los pueblos de estos territorios decidir por sí mismos su suerte y su régimen político.

2) Eliminar igualmente todos los puntos de apoyo del colonialismo, es decir, los terrenos y las zonas cedidos en arrendamiento en territorio extranjero.

3) Se invita a los Gobiernos de todos los países a observar rigurosamente, en las relaciones entre Estados, las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de la presente Declaración, relativa al respeto y a la igualdad de los derechos soberanos, la integridad territorial de todos los Estados sin excepción, y a no admitir ninguna manifestación de colonialismo, ningún derecho o privilegio exclusivo de ciertos Estados en detrimento de otros Estados.¹³⁴

Separándose de sus cauces habituales de procedimiento, la Asamblea rechazó la propuesta de la Mesa de remitir la cuestión para estudio a su Comisión política, y, conforme a la iniciativa de Kruschev, decidió que el proyecto de Declaración ruso fuese directamente discutido por la Asamblea en sesión plenaria.

La discusión fue laboriosa, ya que ocupó las sesiones del 28 de noviembre al 14 de diciembre, interviniendo en ella 73 delegaciones. Portavoz de la rusa fue el señor Zorin, quien defendió los tres puntos acabados de señalar, con el apoyo de los representantes de varios países de la Europa

134 Revue des Nations Unies, 1960, núm. 9, págs. 108 y 109.

oriental y del cubano. Pero el mismo día que se inició la discusión, fue presentada otra propuesta, por cuarenta y tres países afroasiáticos, que, en definitiva, prevaleció. En frente, más que una defensa del colonialismo, hubo que registrar las afirmaciones del delegado argentino, doctor Mario Amadeo, y del norteamericano, señor Wadsworth, acerca de "formas de opresión ideológica y política, en las que viven hoy millones de seres en Europa y en Asia" el primero, y el último sobre "un nuevo sistema colonial, que ha sido impuesto por la fuerza a muchos pueblos, que antes habían sido, durante siglos, libres e independientes", acusación claramente dirigida contra los regímenes comunistas.

Retirada una enmienda de Honduras, en la que se aludía expresamente a los territorios colonizados que subsisten en América, la delegación soviética depositó otra al proyecto de las cuarenta y tres potencias, en la que se invitaba a las Potencias interesadas a asegurar, en todo los territorios dependientes, la trasmisión del poder absoluto y soberano al pueblo, y a entablar negociaciones con los representantes de los pueblos coloniales, elegidos por sufragio universal, para que todos los pueblos coloniales accedan a la independencia antes de terminar el año 1961, a la vez que se encomendaba a la siguiente Asamblea examinar la aplicación de este proyecto de resolución.

Sometidos a votación los diferentes textos presentados, el proyecto de Declaración de la Unión Soviética fue rechazado por treinta y cinco votos, con treinta y dos a favor y treinta abstenciones; las dos enmiendas rusas al proyecto de las cuarenta y tres Potencias alcanzaron sólo veintinueve y treinta y cinco sufragios favorables respectivamente, siendo, en consecuencia, rechazadas, y el proyecto de los cuarenta y tres se aprobó por ochenta y nueve votos, ninguno en contra y nueve abstenciones de Portugal, España, Unión Surafricana, Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Bélgica, República Dominicana y Francia.¹³⁵

La Declaración sobre la independencia de los pueblos coloniales aprobada por la Asamblea es del tenor siguiente:

"La Asamblea General,

Consciente de que, en la Carta de las Naciones Unidas, los pueblos del mundo se han declarado resueltos a proclamar de nuevo su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, así como de las naciones grandes

135 Revue des Nations Unies, 1960, núm. 12, pág. 104.

y pequeñas, a favorecer el progreso social y a instaurar mejores condiciones de vida en una libertad más grande,

Consciente de la necesidad de crear condiciones de estabilidad y de bienestar, de relaciones pacíficas y amistosas, basadas en el respeto de los principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de todos los pueblos, y de asegurar el respeto universal y efectivo de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión,

Reconociendo el deseo apasionado de libertad de todos los pueblos dependientes y el papel decisivo de estos pueblos en su accesión a la independencia,

Consciente de los conflictos crecientes que entraña el hecho de rehusar la libertad a estos pueblos, o de poner obstáculos a ella, que constituye una grave amenaza a la paz mundial,

Considerando el papel importante de la Organización de las Naciones Unidas como medio de ayudar el desarrollo hacia la independencia de los territorios bajo Administración fiduciaria y de los territorios no autónomos,

Reconociendo que los pueblos del mundo desean ardientemente el fin del colonialismo en todas sus manifestaciones,

Convencida de que el mantenimiento del colonialismo impide el desarrollo de la cooperación económica internacional, pone trabas al desarrollo social, cultural y económico de los pueblos dependientes y va contra el ideal de paz universal de las Naciones Unidas,

Afirmando que los pueblos pueden, para sus propios fines, disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones derivadas de la cooperación económica internacional, fundada en el principio de la ventaja mutua y en el Derecho internacional,

Persuadida de que el proceso de liberación es irresistible e irreversible, y de que, para evitar graves crisis, es preciso poner fin al colonialismo y a todas las prácticas de segregación y discriminación que lo acompañan,

Felicitándose de que un gran número de territorios dependientes hayan accedido a la libertad y a la independencia en el curso de los últimos años, y reconociendo las tendencias, cada vez más fuertes, hacia la libertad que se manifiestan en los territorios que no han accedido aún a la independencia,

Convencida de que todos los pueblos tienen un derecho inalienable a la plena libertad, al ejercicio de su soberanía y a la integridad de su territorio nacional,

LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS COLONIALES...

Proclama, solemnemente, la necesidad de poner fin rápida e incondicionalmente al colonialismo en todas sus formas y en todas sus manifestaciones;

Y, a este fin,

Declara lo que sigue:

1. La sujeción de los pueblos a una subyugación, a una dominación o a una explotación extranjera constituye una denegación de los derechos fundamentales del hombre, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas, y compromete la causa de la paz y de la cooperación internacionales.

2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su estatuto político y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

3. La falta de preparación en los terrenos político, económico, social o en el de la enseñanza no debe ser jamás tomada como pretexto para retrasar la independencia.

4. Se pondrá fin a cualquier acción armada o a cualquier medida de represión, de cualquier suerte que sea, dirigida contra los pueblos dependientes, para permitir a estos pueblos ejercer libre y pacíficamente su derecho a la independencia completa, y la integridad de su territorio será respetada.

5. Serán tomadas medidas inmediatas en los territorios bajo Administración fiduciaria, en los territorios no autónomos, y en cualesquiera otros territorios que todavía no han accedido a la independencia, para transferir todo el poder a los pueblos de estos territorios, sin ninguna condición ni reserva, conforme a su voluntad y a sus votos libremente expresados, sin ninguna distinción de raza, de creencia o de color, a fin de permitirles gozar de una independencia y de una libertad completas.

6. Cualquier tentativa dirigida a destruir total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los fines y principios de las Naciones Unidas.

7. Todos los Estados deben observar fiel y estrictamente las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración universal de Derechos humanos y de la presente Declaración, sobre la base de la igualdad, de la no ingerencia en los asuntos interiores de los Estados y del respeto de los derechos soberanos y de la integridad territorial de todos los pueblos." ¹³⁶

136 Revue des Nations Unies, 1960, núm. 12, págs. 100 y 101.

Tal es el contenido de la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea de las Naciones Unidas, seguramente, la más trascendental adoptada por ella en sus veinte años de vida.

La Resolución es digna de comentario desde muy variados puntos de vista. Políticamente, pudiera constituir motivo de sorpresa el hecho de que ningún Estado miembro de la O. N. U. votase contra ella, así como el escaso número de abstenciones. Una, al menos, de éstas era explicable, la de los Estados Unidos, en vísperas de las elecciones que habían de designar al sucesor de Eisenhower en la Casa Blanca, y habida cuenta de que la delegación norteamericana no podía votar contra la Resolución, sin apartarse de una línea de conducta de su política internacional constantemente seguida, ni en su favor, sin demostrar con los hechos que, una vez más, iba a remolque de una iniciativa soviética.

En relación con ésta, la Resolución 1514 era relativamente moderada, en cuanto no fijaba un plazo perentorio para la independencia de las últimas colonias ni conectaba con este problema la existencia de territorios en arriendo a bases militares en país extranjero. Pero, no por ello, faltaban en la Resolución aprobada elementos de cierto radicalismo, como el contenido en el punto tercero de no constituir la falta de preparación de los territorios coloniales para la independencia motivo suficiente para retrasar ésta. ¿Cómo pudo aceptarse resultado tan revolucionario por la casi totalidad de los Estados miembros? Nos lo explica uno de los juristas y políticos más calificados en cuestiones coloniales, el Embajador permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas, doctor Carlos María Velázquez, al decir que "las circunstancias psicológicas, además, naturalmente, de la intrínseca *justicia* de su sentido político, no eran propicias para manifestar oposición al proyecto, y la gran mayoría de las delegaciones que tenían reservas en cuanto a algunos aspectos del texto, prefirieron expresarlas en el curso de sus declaraciones antes que hacerlo con un voto de abstención".¹³⁷

Así ocurrió con varias delegaciones de las Repúblicas hispanoamericanas, que, con excepción de la Dominicana, votaron en bloque a favor de la Resolución. Estas Repúblicas —dijo el profesor Barcia Trelles— "se produjeron ante la Asamblea General de la O. N. U. evidenciando, pluralmente, ser portadoras de un claro sentido de la responsabilidad y de una equilibrada inclinación posibilista. Ello se induce recordando cual fuera la reacción dialéctica de alguno de los mencionados representantes hispanoamericanos. Consignemos, a este propósito, las siguientes tesis: Restrepo,

137 VELÁZQUEZ: *Las Naciones Unidas y la descolonización* (Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, 1963, pág. 58).

de Colombia, denunciaba la tentativa de los que intentan presentar el colonialismo clásico como un mal monstruoso cuando ellos mismos aplican el colonialismo en las almas. Francisco Milla Bermúdez, delegado de Honduras, tras de afirmar que la U. R. S. S. era el país menos calificado para plantear ante la Asamblea General el problema de la abolición del colonialismo, rindió homenaje a Francia y a la Gran Bretaña, que han posibilitado la accesión a la independencia de una población que excede de 750 millones de habitantes. Para Belaúnde (Perú), los países de América deben considerarse como los precursores del movimiento de liberación de los pueblos coloniales, haciendo notar que las revoluciones de América han continuado el impulso vital de las poblaciones de dichos países con los tesoros de la cultura hispanoportuguesa".¹³⁸

Desde el punto de vista jurídico, que es el que esencialmente nos interesa, la glosa a cada uno de los puntos contenidos en la Declaración de independencia de los pueblos coloniales no agota la tarea del comentarista. A su lado, existe otra cuestión de la máxima envergadura, no específica de esta Declaración, aunque, por la trascendencia del contenido de ésta, se plantee respecto a ella con la más intensa agudeza. La Declaración ha sido votada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo que lleva a considerar cual es el valor que el resultado de este voto pueda tener ante el Derecho internacional. Se trata, como acabamos de decir, de un problema genérico, cuya solución ha de ser aplicable a todas las Resoluciones emanadas del mismo órgano, y que, por consiguiente, resulta oportuno no examinar ahora, sino cuando hayamos dado a conocer las más interesantes de las Resoluciones posteriores de la Asamblea, en relación con el tema del presente trabajo.

En lo que se refiere a su contenido, no hay porqué detenerse en el extenso preámbulo que acompaña a la Resolución, y que, aunque con especial énfasis, se limita a recordar principios jurídicos y políticos, contenidos unos en la Carta de las Naciones Unidas y otros producto de Resoluciones anteriores de la misma Asamblea.

Un análisis separado de los diferentes párrafos propiamente resolutivos nos lleva a encontrar reafirmaciones de otras Declaraciones o Resoluciones de la propia Asamblea: así, por ejemplo, en el párrafo 1, la tesis de que el colonialismo es una denegación a los derechos humanos fundamentales, afirmación que probablemente hubiera parecido extraña a cualquier jurista antes de que la Asamblea, en su Resolución de 16 de diciembre de 1952,

138 BARCIA TRELLES: *El ayer, el hoy y el mañana internacionales* (Política Internacional, núm. 53, enero-febrero 1961, págs. 145 y 156).

ligase indisolublemente ambas cuestiones, pero que después de aquella fecha no podía sorprender a nadie.

El segundo inciso tampoco era nuevo, tanto en cuanto la Carta de las Naciones Unidas alude reiteradamente al derecho de libre disposición de los pueblos, como en lo que afecta al contenido de este derecho que la Resolución 1.514 enuncia de conformidad con otras anteriores de la Asamblea.

El punto más revolucionario —y también el más criticado— de la Declaración es el tercero, por el que se proclama que la falta de preparación de los pueblos coloniales no puede constituir un pretexto para retrasar su independencia. Parece difícil armonizar esta afirmación con la idea del sagrado *Trust* o misión de civilización que, tanto según el Pacto de la Sociedad de las Naciones como en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, estaban llamados a ejercer los países administradores de mandatos, fideicomisos y territorios no autónomos, de preparar a éstos para su independencia.

El doctor Velázquez explica por qué la consideración de una independencia prematura no ha detenido a la Asamblea en incorporar este punto a su Resolución: "El párrafo 3, que dispone que *la falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo, no deberá servir nunca de pretexto para retrasar la independencia*, si bien, a primera vista, pudiera ser criticable, no debe, sin embargo, ser considerado, con prescindencia de las motivaciones de orden político, y, sobre todo, de una apreciación de conjunto de lo que ha significado el régimen colonial, particularmente el que vio la luz el siglo XIX, cuando a la injusticia que *per se* implica la denominación de un pueblo por otro, se sumaron los móviles de lucro y explotación, como manifestación del espíritu capitalista, que predominaba en la época en que, precisamente, se constituyeron los grandes imperios africanos. No sería difícil, por otra parte, demostrar que *la falta de preparación en el orden social y educativo* ha sido justamente un designio de algunas Potencias coloniales, y no es raro encontrar territorios en los que, luego de años y años de administración colonial, el 90 por ciento de la población adulta continúa siendo analfabeta. El caso de la República del Congo constituye un ejemplo suficientemente ilustrativo. Nada tiene, pues, de sorprendente que los autores de la Resolución hayan creído necesario insertar esta frase, que, en el fondo, venía a sustituir a la idea propiciada por los Estados socialistas, de la fijación de fechas determinadas (*target date*), para la acceso a la independencia de los territorios coloniales, idea que, con razón, era

resistida no sólo por los países occidentales y latinoamericanos, sino también por un buen número de Estados afroasiáticos." ¹³⁹

Sin negar la exactitud de las observaciones del doctor Velázquez, era natural que no pareciesen suficientes en medios más alejados del ambiente descolonizador que se respira en las Naciones Unidas, sobre todo, en cuanto el mismo ejemplo del Congo ha venido a demostrar trágicamente los males que puede acarrear una independencia prematura. Muy sensatamente escribió, a este respecto, el profesor Barcia Trelles: "Es adecuado consignar que en el tercero de los principios contenidos en la propuesta afroasiática, concerniente a la descolonización se estipula que la *falta de preparación en los dominios político, económico, social o en el de la enseñanza no deben ser utilizados jamás como pretextos para retrasar la independencia*. Es de todas las normas afroasiáticas la citada aquella que reputamos de acentuatadamente peligrosa, ya que en la misma se hace tabla rasa de un elemento de juicio que estimamos de imprescindible aplicación. Pensamos así, atenedos al principio por nosotros anteriormente propugnado, y a tenor del cual tan censurable como denegar la independencia a países políticamente maduros, resulta otorgarla a pueblos carentes de preparación suficiente para regir sus destinos. La reciente y dolorosa experiencia congoleña es sobradamente significativa, y debió ser tenida en cuenta por los redactores de la mencionada propuesta, no considerando lícito otorgar la independencia a quien carece de medios para llevarla a buen término. Si un país, en decenas de años de tarea colonial, no ha sabido preparar adecuadamente a los indígenas, ello se lo reprochará el mundo y lo condenará la Historia, pero, en este caso, la cesación de la Metrópoli no debe dejar como única herencia el caos y la anarquía, y, para evitarlo, debe recurrirse a la acción encauzadora de las Naciones Unidas." ¹⁴⁰

A este propósito, recuerda el profesor Barcia que el delegado de Honduras, en su enmienda —luego retirada— a la propuesta de los cuarenta y tres países afroasiáticos, proponía la constitución de una Comisión compuesta de cinco miembros, un asiático, un africano, un hispanoamericano y dos pertenecientes a las Potencias administradoras, encargada de estudiar las condiciones de todo orden en que se encontraba un territorio colonial, antes de serle otorgada su independencia.

También adolece de cierto radicalismo lo dispuesto en el punto 4 de la Declaración, al disponer el cese de cualquier acción armada o medida de represión dirigida contra los pueblos coloniales que pretenden conquistar

139 VELÁZQUEZ: *Art. cit.*, págs. 59 y 60.

140 BARCIA TRELLES: *Art. cit.*, pág. 145.

su independencia: sería muy difícil separar en cada caso lo que en tales medidas armadas o represivas existe en servicio de la finalidad que explícitamente se condena, de lo que no tiene otro objeto que el simple mantenimiento del orden en el territorio dependiente y la protección en él de la población blanca.

Lo más interesante, desde el punto de vista estrictamente jurídico, es la determinación del ámbito de vigencia espacial de la Resolución 1.514 (XV). Su quinto punto extiende esta vigencia a tres clases de territorios: los sujetos a Administración fiduciaria, los no autónomos y los otros que todavía no han accedido a la independencia. Si bien, las dos primeras categorías no ofrecen lugar a duda en cuanto a los territorios a que se refieren, no ocurre así con la tercera. Territorios que no han accedido aún a la independencia es un concepto que, al menos *prima facie*, se identifica con el de territorios no autónomos, tanto más cuanto que los órganos de la O. N. U. que ejercen su competencia sobre estos últimos han cuidado en toda ocasión de que no escape a su fiscalización, mediante argucias de la Potencia administradora, ningún territorio realmente dependiente de una Metrópoli. Buen ejemplo de ello es que el mismo día 14 de diciembre de 1960, fecha de la Resolución que estudiamos, la Asamblea aprobó otra, en la que se declaran como territorios no autónomos administrados por Portugal los siguientes: 1) Archipiélago de Cabo Verde; 2) Guinea llamada portuguesa; 3) Islas de Santo Tomé, Príncipe y sus dependencias; 4) Sao Joao Baptista de Ajuda; 5) Cabinda; 6) Angola; 7) Mozambique; 8) Goa y dependencias, o "Estado de la India"; 9) Macao y dependencias, y 10) Timor y dependencias.

El doctor Velázquez estima fundadamente que el uso de la partícula "y" indica que se trata de una tercera categoría de territorios, diferentes de los no autónomos y de los sometidos a Administración fiduciaria, sin que de los trabajos preparatorios de la Resolución pueda inferirse a qué territorios han querido aludir sus autores.

A falta de otros elementos interpretativos que los ofrecidos por el propio texto de la Resolución, el doctor Velázquez entiende que "no parece difícil, a la luz de lo que el Derecho internacional reconoce como *derecho de independencia* decidir, en sentido favorable a la aplicación del párrafo 5, el caso de algunos territorios o Estados cuya situación jurídica actual prestase a dudas y a confusiones".¹⁴¹ Alude así especialmente el prestigioso jurista uruguayo a los territorios vinculados en alguna forma a un Estado,

141 VELÁZQUEZ: *Art. cit.*, págs. 60 a 62.

y sobre los que existen reivindicaciones por parte de otro: ejemplos de esta situación son los de Belice u Honduras británica, de las islas Malvinas o Falkland, de la Nueva Guinea neerlandesa o Irán occidental y de Gibraltar.

El problema que plantearía en estos territorios la decisión de su futura suerte por el ejercicio del derecho de autodeterminación por sus actuales poblaciones fue claramente previsto por la delegación de Guatemala, al presentar una enmienda para que al proyecto de Resolución de los cuarenta y tres países afroasiáticos se agregase un nuevo párrafo, expresivo de que *el derecho de autodeterminación de los pueblos no podrá afectar en ningún caso al derecho de integridad y reivindicación territorial de ningún Estado.*

La enmienda guatemalteca fue retirada ante la declaración hecha por varios delegados de que el derecho que aquélla quería reservar se encontraba garantizado por el párrafo 6 del proyecto de Resolución. Especialmente, el delegado indonesio declaró que la garantía de la integridad territorial contenida en el párrafo 6 del proyecto abarcaba aquellas partes del territorio nacional que políticamente se encontraban sujetas a otro Estado, pero sobre las que existía una reivindicación por parte del que ahora encontraba mutilada la integridad de su territorio, caso de Indonesia en relación al Irián occidental donde aún continuaba la colonización holandesa, y que, por tanto, la enmienda guatemalteca resultaba innecesaria, al encontrarse ya recogida en el proyecto.

El doctor Velázquez alaba la *sabiduría política* que encierra esta interpretación del derecho de autodeterminación de los pueblos, respecto a los países que, por razón de su pequeñez o de su debilidad, han sido despojados por la fuerza de porciones, a veces sumamente importantes, de sus territorios nacionales. "La aplicación estricta —añade— del principio de libre determinación vendría a poner el destino de estos territorios en posesión de un limitado grupo de colonos que la Potencia conquistadora ha instalado allí, generalmente, luego que las poblaciones nativas han debido retirarse. Como no cabe abrigar dudas acerca de cuales serían los resultados de los *plebiscitos* realizados en estas condiciones, el principio serviría, de este modo, para legalizar una situación de fuerza que no puede ser mirada más que como contraria al Derecho internacional."¹⁴²

En un aspecto estrictamente jurídico, el problema nos parece más complejo que lo que sugiere el doctor Velázquez, en cuanto el punto 6 de la Resolución 1.514 (XV) no sólo constituye una interpretación teleológica

142 VELÁZQUEZ: *Art. cit.*, pág. 64.

de algo tan impreciso y, por ende, necesitado de ella como es el principio de libre determinación de los pueblos, sino de lo que parecía más sólidamente asentado en Derecho internacional, cual es el concepto de integridad territorial, basado en la efectividad del poder, y, por ello, identificado con la integridad del territorio actualmente perteneciente a cada Estado.

Una revisión de este concepto es explicable, y supone notable avance en el Derecho internacional, en un documento marcadamente revolucionario como es la Resolución para la independencia de los pueblos coloniales, cuya debida aplicación práctica exige que se impida la continuación del colonialismo por medios formalmente democráticos, cuando estos medios han de ejercitarse por poblaciones vinculadas a la explotación colonial. Pero hubiera sido preferible que se hubiese dicho así, no sólo por boca de delegados de algunos países, sino en el mismo texto de la Resolución.

Pero no creemos que esta omisión pueda constituir un obstáculo insoslayable para las reivindicaciones de territorios asistidas de títulos suficientes: si la letra mata, y el espíritu vivifica, nadie puede dudar cuál era el espíritu que dominaba a la Asamblea General de la O. N. U. en 1960 frente a todas las formas de colonialismos actuales y posibles postcolonialismos, y de que, desde aquella fecha, lejos de rectificarse en sentido colonialista, no ha hecho más que acentuarse en el contrario.

Otra cuestión, y de gran relevancia, plantea en su conjunto la Resolución 1.514 (XV), y es la siguiente: su texto se refiere exclusivamente a la independencia de los pueblos coloniales, en cuanto posible desenlace de su situación actual respecto a los países metropolitanos, sin aludir para nada a las otras dos formas de extinción de la dependencia que tan minuciosamente habían sido precisadas en años anteriores por los órganos de la O. N. U. competentes en materia de territorios no autónomos, es decir a la integración dentro del Estado metropolitano, o en otro, y a la autonomía. ¿Habría que deducir de la omisión de estos posibles desenlaces de la situación colonial en el texto de la Resolución que ésta no los considera ya conformes al Derecho internacional?

No parece aceptable tesis tan extrema, habida cuenta que la misma Asamblea que votó la Resolución 1.514, un día después aprobaba la que lleva el número 1.541 (XV) acerca de los *Principios que deben servir de guía a los Estados miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e) del art. 73 de la Carta*, en la que se especifican las maneras por las que un territorio no autónomo puede acceder al pleno gobierno, admitiendo, al lado de la independencia, la autonomía y la integración.

Una postura radical en este punto ha sido defendida con posterioridad en la O. N. U. por alguna delegación afroasiática, al sostener que de la

situación colonial debe accederse directamente a la independencia, y que, sólo cuando ésta se haya conseguido, el nuevo Estado podrá decidir libremente su incorporación a la antigua Metrópoli o a cualquier otro Estado, como parte integrante del mismo con un régimen autonómico.

Parece mucho más razonable sostener que, al no haber excluido expresamente la Resolución 1.514 (XV) la autonomía y la integración, ambas pueden seguir constituyendo el desenlace de la situación colonial, al mismo título que la independencia. A una condición, sin embargo: que tanto la integración como la autonomía hayan sido efectivamente decididas, de manera totalmente libre, por la población del país hasta entonces dependiente. Vamos a ver como es ésta la enseñanza que se desprende de la Resolución 1.541 (XV).

Tiene esta Resolución como antecedente la diferencia surgida, desde el ingreso de España y de Portugal en la Organización, acerca de si el otorgamiento a las colonias de ambos países de la condición jurídica de provincias de los Estados respectivos liberaba a éstos de la obligación de informar sobre aquellos territorios, de conformidad al art. 73 de la Carta de las Naciones Unidas. En la Asamblea de 1959, la Resolución 1.467 (XIV) había designado un Comité de seis miembros, encargado de estudiar los principios que han de guiar a los Estados miembros para determinar si aquella obligación les es aplicable, o no.

Emitido su informe por el Comité de los seis, la Asamblea General lo aprueba por una Resolución de 14 de diciembre de 1960 que se inicia por un extenso preámbulo, del que es interesante transcribir el párrafo siguiente: "*Recordando con satisfacción la declaración del representante de España en la cuarta Comisión de la Asamblea General, según la cual el Gobierno español acepta comunicar informaciones al Secretario General, conforme a las disposiciones del Capítulo XI de la Carta.*" Como el gobierno portugués no había comunicado tales informaciones, la Asamblea, en la parte resolutive de su acuerdo, se refiere a los principios fijados por el Comité de los seis, enumera los territorios administrados por Portugal, y ruega al Gobierno de este país que comunique informes sobre aquellos territorios.

El día siguiente, la Asamblea aprobó la Resolución 1.541 (XV), por la que hizo suyos los doce principios fijados por el Comité de los Seis, cuya trascendencia exige su transcripción literal:

"I. Para los autores de la Carta de las Naciones Unidas, el Capítulo XI debía ser aplicable a los territorios que entonces eran conocidos como siendo de tipo colonial. Hay obligación de comunicar informes en los términos del art. 73 de la Carta respecto a

los territorios cuyas poblaciones no se administran enteramente a sí mismas.

II. El Capítulo XI concreta el concepto de los territorios no autónomos en un estado de evolución dinámica y de progreso hacia la plena capacidad de administrarse a sí mismos. En seguida que el territorio o sus poblaciones llegan a la plena autonomía, la obligación cesa. Hasta su realización, subsiste la obligación de comunicar informes, prevista en el art. 73 e).

III. La obligación de comunicar información, según el título del art. 73 e) de la Carta, constituye una obligación internacional que debe ser ejecutada teniendo debidamente en cuenta la ley internacional.

IV. "A priori", hay una obligación de comunicar informes respecto a un territorio que está separado geográficamente, y es distinto, desde el punto de vista étnico, o desde el punto de vista cultural, del país que lo administra.

V. Una vez que se ha establecido "a priori" que las distinciones étnicas, geográficas y culturales existen, pueden entrar en consideración otros elementos. Estos elementos suplementarios pueden ser especialmente de naturaleza administrativa, política, jurídica, económica e histórica. Si afectan las relaciones entre el territorio metropolitano y el territorio aludido, de tal modo que coloquen arbitrariamente a este último en una posición o en un estatuto disminuido, confirman la presunción de que hay que comunicar informaciones en los términos del art. 73 e) de la Carta.

VI. Se puede decir de un territorio no autónomo que alcanza su plena autonomía: a) Por su constitución en un Estado independiente y soberano; b) Por su libre asociación con otro Estado independiente; c) Por su integración con otro Estado independiente.

VII. a) La libre asociación debe resultar de un acto de escoger, libre y voluntario, de las poblaciones del territorio en cuestión, expresado por medios democráticos e ilustrados. Esta asociación debe respetar la individualidad y los caracteres culturales del territorio y sus poblaciones, y mantener para las poblaciones asociadas al Estado independiente, la libertad de modificar su estatuto por la expresión de su voluntad, según métodos democráticos y procedimientos constitucionales.

b) El territorio asociado debe tener el derecho de determinar su Constitución interna, sin intervención exterior, conforme a los procedimientos constitucionales regulares y a los deseos libremente expresados de sus poblaciones. Esto no excluye las consultas útiles y necesarias en los términos de la libre asociación concertada.

VIII. La integración a un Estado independiente debe hacerse a base de la igualdad completa entre los pueblos del territorio anteriormente no autónomo y los del Estado independiente al cual es integrado. Los pueblos de estos dos territorios deben tener un estatuto y derechos de ciudadanía iguales, así como iguales garantías respecto a los derechos y libertades fundamentales sin distinción ni discriminación; los dos deben tener iguales derechos y posibilidades iguales de representación y participación efectiva en todos los escalones de los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales del Estado.

IX. El territorio integrado deberá haber alcanzado un grado avanzado de autonomía, con instituciones políticas libres, de tal suerte que sus poblaciones tengan la capacidad de escoger prudentemente y cautamente por procedimientos democráticos y con pleno conocimiento de causa.

X. La comunicación de informaciones referentes a los territorios no autónomos, según el título del art. 73 e) de la Carta, está sujeta a las limitaciones que puedan exigir consideraciones constitucionales y de seguridad. Esto quiere decir que el alcance de las informaciones puede ser limitado en ciertas circunstancias; pero la limitación prevista en el art. 73 e) no puede liberar a un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Capítulo XI. La "limitación" no puede hacerse más que sobre el volumen de las informaciones de orden social, económico y de la enseñanza que deban ser transmitidas.

XI. Las únicas consideraciones constitucionales a las cuales se refiere el art. 73 e) son las que resultan de las relaciones entre el territorio y el Estado miembro administrador. Conciernen a una situación en la cual la constitución del territorio le da la autonomía en las materias económicas, sociales y de enseñanza por medio de instituciones libremente elegidas. Sin embargo, subsiste la responsabilidad de comunicar informes, prevista en el art. 73 e), a menos de que estas relaciones constitucionales impidan al Gobierno o al Parlamento del Estado administrador recibir estadísticas u otras informaciones de naturaleza técnica referentes a las condiciones económicas, sociales y de la enseñanza en el territorio.

XII. Las exigencias de la seguridad no han sido invocadas en el pasado. Sólo en circunstancias muy excepcionales, los informes de orden económico, social y de la enseñanza pueden poner en riesgo la seguridad. En las otras circunstancias, por consiguiente,

no hay ninguna necesidad de limitar la comunicación de informaciones por razones de seguridad.”¹⁴³

Lógico complemento de la votada el día anterior sobre la independencia de los pueblos coloniales, la Resolución que aprobaba los principios reproducidos fue también sancionada por la Asamblea por sesenta y nueve votos, contra dos (Portugal y la Unión Soviética), y con la abstención de los veinte Estados siguientes: China, Checoslovaquia, República Dominicana, Francia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Polonia, Rumania, España, Ucrania, Reino Unido, Estados Unidos, Albania, Australia, Bélgica, Bulgaria, Bielorrusia. Es significativa la postura de los países comunistas frente a unos *Principios* que, inspirados en el deseo de la pronta liquidación del colonialismo, no llegaban al radicalismo preconizado por Kruschev y por Zorin en aquella Asamblea de la O. N. U.¹⁴⁴

Los *Principios* aprobados ofrecen menos dificultades interpretativas que la Declaración de independencia de los pueblos coloniales, a la que sirven como complemento, al menos, durante un período transitorio. No se alude en ellos a la autonomía, en cuanto salida del régimen colonial, pero sería erróneo pensar que se ha querido descartar esta posible solución, puesto que la misma Asamblea se ha referido expresamente a su Resolución 742 (VIII) que fijó los factores por los que puede determinarse si un territorio ha dejado de ser no autónomo, por una de las tres vías de la independencia, la autonomía o la integración.

Otra novedad de los *Principios* aprobados por la Asamblea es la disociación entre dos modos diferentes de terminar la dependencia de un territorio: su libre asociación y su integración con otro Estado independiente, diferencia no existente en la Resolución 742 (VIII), que fijó los factores que pueden conducir a un territorio a la independencia, a otras formas de gobierno autónomo, o a la libre asociación con otras partes componentes de la Metrópoli o con otro país.

La forma específica de libre asociación que le Resolución de 1960 señala se condiciona a que se mantenga para las poblaciones asociadas a otro Estado independiente la facultad de modificar su propio estatuto, esto es, el derecho de secesión. Parece ser que, de todos los modelos posibles de asociaciones entre Estados, ha sido tenido en cuenta preferentemente el ofrecido por la *Commonwealth*, en que los Dominios y otras unidades polí-

143 El texto íntegro en CORDERO TORRES: *Textos básicos de África*, vol. I, Madrid, 1962, págs. 487 a 492.

144 *Revue des Nations Unies*, 1961, núm. 8, pág. 34.

ticas asociadas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte tienen reconocido el derecho de secesión. Es cierto que este derecho se encuentra también en el tipo especial de federalismo que representa la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, aunque nunca haya sido ejercido por ninguna de aquellas Repúblicas. En cambio, en el tipo clásico de Estado federal, cuyo modelo para otros países ha sido la Constitución de los Estados Unidos, la plenitud de soberanía del Estado federal excluye la posibilidad jurídica de secesión para los Estados miembros.

Seguramente, lo que más hubo de pesar en este condicionamiento de la Asociación al derecho de secesión es el ejemplo de la transformación sufrida en lo que fue Imperio colonial francés: después del cambio político de 1958, la Unión francesa, prevista en la Constitución de 1946, había sido sustituida en la de 1958 por la Comunidad francesa, que solamente habrían de integrar aquellas dependencias que plebiscitariamente aceptasen la nueva Constitución, quedando, en otro caso, desligadas de la antigua Metrópoli, sin que por ello se privase a los países que entraron en la Comunidad francesa de la posibilidad de futuras separaciones de ella.

Menos dificultades interpretativas ofrecen las condiciones señaladas para la integración de un territorio dependiente en lo que hasta entonces fue su Metrópoli: especialmente significativo es el Principio IX, en cuanto señala un necesario grado de autonomía, previamente otorgado y practicado, para que la población del territorio dependiente pueda ejercer en plena libertad su opción por la integración. En principio, pues, no serán operantes las integraciones otorgadas unilateralmente por el Gobierno o por el Parlamento del país metropolitano, aunque, acaso, puedan ser convalidadas *a posteriori* por un voto libremente emitido de las poblaciones interesadas.

XI

EL PROCESO ANTICOLONIALISTA DESDE 1961

Las poderosas fuerzas concertadas para precipitar el desenlace del régimen colonialista habían triunfado radicalmente en la Asamblea de las Naciones Unidas, al adoptar ésta en diciembre de 1960 las Resoluciones esquematizadas en el apartado anterior. A partir de este momento, son numerosas las Conferencias internacionales —como la de Belgrado de 1961 y la de El Cairo de 1964— que expresan el deseo unánime de los países en ellas representados de acelerar el pronto fin del colonialismo, pero, una vez conquistada para los anticolonialistas la Asamblea General de la O. N. U., en ella habían de desarrollarse las principales etapas posteriores del proceso que venimos reseñando.

Al fijar el Orden del día para la decimosexta Asamblea, que había de reunirse en septiembre de 1961, nuevamente parte de la U. R. S. S. otra iniciativa anticolonialista, la de poner a discusión en la próxima Asamblea la situación sobre la aplicación de la Resolución acerca de la independencia de los pueblos coloniales, votada por la Asamblea el 14 de diciembre del año anterior.¹⁴⁴ En una Nota explicativa, el Gobierno ruso afirma que los países colonialistas han lanzado un desafío a la Organización de las Naciones Unidas, tratando de impedir la aplicación de su Resolución 1.514 (XV), y que procede que la Asamblea señale una fecha para la liquidación definitiva del colonialismo, a la vez que establezca los medios de fiscalización necesarios para el cumplimiento de sus Resoluciones sobre la materia.

Posteriormente, el Gobierno soviético remite una Memoria a la Asamblea, en la que hace el recuento de ochenta y ocho territorios todavía sometidos al régimen colonial, poblados por setenta y un millones de habitantes, con ataques particulares contra Francia, Bélgica, la Unión Surafricana y Portugal, por las medidas represivas con las que intentan prolongar su dominación en algunos de dichos territorios, sin omitir la censura a los Estados Unidos por la ayuda económica que prestan a determinados países

metropolitanos, utilizada por éstos, al menos en parte, para aquel fin, así como por conservar doce territorios coloniales. Con esta fundamentación, la Unión Soviética presenta un proyecto de Resolución, para que la Asamblea declare que la liquidación definitiva del colonialismo debe estar terminada, lo más tarde, a final de 1962, y establezca una Comisión, en la que estén representados los tres principales grupos de países en pie de igualdad, encargada de examinar, a fondo y en detalle, la situación relativa a la aplicación de la Declaración sobre la independencia de los pueblos coloniales y las medidas propias para poner en obra esta Declaración.¹⁴⁵

Por su parte, el Gobierno holandés, en otra Memoria, comunica las medidas tomadas para la autonomía de la población de Nueva Guinea occidental, a fin de que sea posible el ejercicio por esta población de su derecho de autodeterminación, y propone que se cree una Comisión de las Naciones Unidas para aquel territorio.¹⁴⁶

Una tercera iniciativa procedía de Nigeria, cuyo Gobierno, entre otros extremos, proponía como fecha máxima para la emancipación de todos los pueblos coloniales la de 1 de diciembre de 1970.¹⁴⁷

Ante el Pleno de la Asamblea, la mayor parte de las delegaciones estimaron resultar imposible la fijación de una fecha límite para la liberación de todos los países dependientes, y que resultaría preferible la creación de un órgano encargado de vigilar el cumplimiento de las Resoluciones adoptadas en la Asamblea anterior. Esta opinión cristalizó en un proyecto presentado por la delegación hindú, en nombre de treinta y ocho Estados, que, en definitiva, fue aceptado por noventa y siete votos favorables, ninguno en contra, y las abstenciones de España, Francia, Reino Unido y Unión Suraficana.

El texto aprobado, como Resolución 1.654 (XVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, dice así:

“La Asamblea General,

Recordando la Declaración sobre concesión de independencia a los países y a los pueblos coloniales, contenida en su Resolución 1.514 (XV) de 14 de diciembre de 1960,

Recordando, en particular, el párrafo 5 de la Declaración, según cuyos términos: “Serán tomadas medidas inmediatas en los territorios bajo Administración fiduciaria, en los territorios no autónomos, y en los restantes territorios que no han accedido aún

145 Revue des Nations Unies, 1961, núm. 9, págs. 31 a 34.

146 Revue des Nations Unies, 1961, núm. 9, págs. 35 y 36.

147 Revue des Nations Unies, 1961, núm. 9, págs. 36 y 37.

a la independencia, para transferir todo el poder a los pueblos de estos territorios, sin ninguna condición ni reserva, conforme a su voluntad y a sus votos libremente expresados, sin ninguna distinción de raza, de creencia o de color, a fin de permitirles gozar de una independencia y de una libertad completas”,

Advirtiendo, con, pesar, que, salvo contadas excepciones, las disposiciones contenidas en dicho párrafo 5 no han sido cumplidas,

Tomando nota del hecho de que, contrariamente a las disposiciones del párrafo 4 de la Declaración, continúan siendo empleadas acciones armadas y medidas de represión en ciertas regiones, de manera cada vez más despiadada, contra sus poblaciones dependientes, a las que se priva de su prerrogativa de ejercer libre y pacíficamente su derecho a la independencia completa,

Advirtiendo, con inquietud, que, en contra de las disposiciones del párrafo 6 de la Declaración, son todavía perpetrados actos encaminados a destruir total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial en ciertos países en vía de descolonización,

Convencida de que cualquier nuevo retraso en la aplicación de la Declaración es una fuente continua de conflictos y de discordia en el plano internacional, pone trabas serias a la cooperación internacional, y crea, en numerosas regiones del mundo, una situación cada vez más peligrosa que puede constituir una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales,

Subrayando que la falta de preparación en los terrenos político, económico o social, o en el de la enseñanza, no debe jamás ser tomada como pretexto para retrasar la independencia,

1. Reitera y reafirma solemnemente los objetivos y principios enunciados por la Declaración sobre la concesión de independencia a los países y a los pueblos coloniales, contenida en la Resolución 1.514 (XV) de la Asamblea General, de fecha 14 de diciembre de 1960;

2. Invita a los Estados interesados a actuar, sin más tardanza, a fin de asegurar escrupulosamente la aplicación y el cumplimiento efectivos de la Declaración;

3. Decide crear un Comité especial de diecisiete miembros que serán designados por el Presidente de la Asamblea General en la presente reunión;

4. Ruega al Comité especial el estudio de la aplicación de la Declaración contenida en la Resolución 1.514 (XV) de la Asamblea General, la formulación de sugerencias y recomendaciones en cuanto a los progresos realizados y a la medida en que la Declaración es cumplimentada, y de informar a la Asamblea General en su decimoséptima reunión;

LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS COLONIALES...

5. Encarga al Comité especial cumplir su misión sirviéndose de todos los medios de que disponga en el marco de los procedimientos y de las modalidades que adopte para el buen desempeño de sus funciones;

6. Autoriza al Comité especial a reunirse en cualquier lugar diferente de la sede de la Organización de las Naciones Unidas, cuando pueda resultar necesario para el cumplimiento de sus funciones, en consulta con las autoridades competentes;

7. Invita a las autoridades interesadas a prestar al Comité su cooperación más completa en el cumplimiento de sus tareas;

8. Ruega al Consejo de Administración Fiduciaria, al Comité de informaciones relativas a los territorios no autónomos, y a las instituciones especializadas interesadas la aportación de su ayuda al Comité especial para sus trabajos, dentro de sus respectivas esferas de actividad;

9. Ruega al Secretario General proporcionar al Comité especial todas las facilidades, así como el personal que le sea necesario para la ejecución de la presente Resolución.”¹⁴⁸

La decimosexta Asamblea de las Naciones Unidas, aparte de esta Resolución de carácter general sobre los progresos de la descolonización, aprobó otra, la Resolución 1.699 (XVI) condenando a la actitud de Portugal en relación con sus territorios dependientes. El texto, preparado por la Comisión, y aprobado por la Asamblea, después de rechazar una enmienda norteamericana para sustituir “condena” por “lamenta”, fue el siguiente:

“La Asamblea General,

1. Condena la falta persistente del Gobierno portugués a las obligaciones que le incumben en virtud del Capítulo XI de la Carta y de las disposiciones de la Resolución 1.542 (XV) de la Asamblea General y su negativa a colaborar en los trabajos del Comité de informaciones relativas a los territorios no autónomos;

2. Estima que, esperando que el Gobierno portugués cumpla sus obligaciones, la Asamblea General, debe, por su parte, continuar el cumplimiento de sus propias obligaciones y responsabilidades frente a los habitantes de los territorios no autónomos administrados por Portugal;

3. Decide crear un Comité especial, compuesto de siete miembros elegidos por la Asamblea General, encargado de examinar, en

148 Revue des Nations Unies, 1961, núm. 12, págs. 80 y 81.

el contexto del Capítulo XI de la Carta y de las Resoluciones pertinentes de la Asamblea General, las informaciones disponibles acerca de los territorios administrados por Portugal, así como de formular observaciones, conclusiones y recomendaciones con destino a la Asamblea General o a cualquier otro órgano que la Asamblea pueda designar para ayudarle en la ejecución de la Resolución 1.514 (XV);

4. Ruega al Secretario General, esperando que Portugal se conforme a la obligación que le impone el Capítulo XI de la Carta de comunicar informaciones sobre los territorios que administra, preparar, para el Comité especial, fundándose en las informaciones disponibles, una documentación de base conteniendo informaciones sobre las condiciones existentes en los territorios administrados por Portugal;

5. Autoriza a dicho Comité especial, a fin de que las informaciones de que disponga estén al día y sean lo más auténticas posibles, a recibir peticiones y a escuchar a peticionarios acerca de las condiciones existentes en los territorios no autónomos administrados por Portugal;

6. Ruega al Secretario General proporcionar al Comité especial los servicios de secretaría necesarios y cualquier otra asistencia de que pueda necesitar en el cumplimiento de su tarea;

7. Invita a los Estados miembros a usar toda su influencia para llevar a Portugal a conformarse con las obligaciones que le incumben según la Carta de las Naciones Unidas y las Resoluciones pertinentes de la Asamblea General;

8. Invita, además, a los Estados miembros a rehusar a Portugal cualquier ayuda o asistencia que pueda utilizar para la subyugación de las poblaciones de los territorios no autónomos que administra.”¹⁴⁹

El proyecto de Resolución reproducido, después de rechazada la enmienda norteamericana por cincuenta y seis votos contra dieciséis y veintidós abstenciones, fue aprobado por noventa votos contra tres, de África del Sur, España y Portugal, y dos abstenciones de Bolivia y de Francia.¹⁵⁰

No puede pasarse en silencio que la ofensiva incruenta contra el colonialismo lusitano en la Asamblea de la O. N. U. tuvo, en aquellos días finales de 1961, como complemento un acto de fuerza: el perpetrado por

149 Revue des Nations Unies, 1961, núm. 11, págs. 42 y 43.

150 Revue des Nations Unies, 1961, núm. 12, pág. 70.

la India con la ocupación de Goa y los enclaves portugueses en aquella península. Llevado el asunto al Consejo de Seguridad, dio ocasión a que la U. R. S. S. ejercitase por nonagésimanovena vez su prerrogativa del veto, frente a la actitud de siete miembros del Consejo que condenaban el acto de fuerza, ya que Rusia se encontró acompañada de la opinión y del voto tan sólo de tres de los miembros electivos del Consejo de Seguridad.

El apoderamiento violento de territorios sujetos a la soberanía de otro Estado, en circunstancias diferentes, hubiese dado lugar a una calificación de "acto de agresión", la más grave que puede hacerse conforme al Capítulo VII de la Carta, o, cuando menos, a la de "quebrantamiento de la paz", menos comprometida, en cuanto no reparte desde el primer momento entre los dos Estados interesados los papeles de culpable y de víctima. La mayoría de siete miembros del Consejo de Seguridad, compuesta por Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, China, Turquía, Chile y Ecuador, votó una proposición que se limitaba a deplorar el empleo de la fuerza por India, a pedir que inmediatamente se pusiese fin a las hostilidades, retirándose las fuerzas indias a sus posiciones anteriores, y rogando a las partes tomar las medidas necesarias para arreglar pacíficamente su diferencia. No obstante la moderación de la propuesta, fue rechazada por el voto en contra de la U. R. R. S., acompañado en aquella ocasión de los de la República Árabe Unida, Ceilán y Liberia.

Por su parte, estos cuatro Estados presentaron otro proyecto, rechazado por el voto de los otros siete miembros del Consejo de Seguridad, por el que se consideraba los enclaves portugueses en la India como una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, por lo que debía ser rechazada la reclamación lusa, invitando a Portugal a poner término a su acción armada y a cooperar con la India para poner término a sus posesiones coloniales en el territorio de aquélla.¹⁵¹

Rechazados ambos proyectos en la histórica reunión del Consejo de Seguridad de 18 de diciembre de 1961, el acto de fuerza quedó, no sólo consumado, sino provisto de una justificación, al menos, para el mundo soviético y el neutralista: la de que el Gobierno indio había actuado en uso del derecho de legítima defensa, previsto en la Carta de las Naciones Unidas, contra la persistente violación a la integridad de su territorio nacional por parte de Portugal. No es de extrañar que quienes no podían compartir tal concepción de los derechos y obligaciones internacionales,

151 *Revue des Nations Unies*, 1961, núm. 12, págs. 95 a 100.

como era el caso de Mr. Stevenson, delegado norteamericano en el Consejo, augurasen un peligro de muerte para las Naciones Unidas.¹⁵²

Es cierto que la situación no era nueva: en diferentes ocasiones, el veto soviético frente a una mayoría de no de siete votos como en el caso de Goa, sino de nueve o de diez, había paralizado la acción del Consejo de Seguridad, pero la Resolución *Uniting for Peace* autorizaba que una mayoría de siete miembros del Consejo de Seguridad pudiese ordenar una convocatoria de la Asamblea dentro de las veinticuatro horas siguientes, mecanismo que había mostrado su eficacia en los casos de Suez y del Líbano. En el de Goa hubiere resultado inútil esta transferencia del asunto a la Asamblea General de la Organización, claramente predispuesta en contra de Portugal, y, seguramente, pronta a justificar cuanto fuere hecho para precipitar el desenlace del colonialismo.

Lo verdaderamente relevante es que en las discusiones habidas en el Consejo de Seguridad sobre la ocupación violenta de Goa se enfrentaron dos concepciones diferentes del Derecho internacional, una la tradicional y más ajustada, cuando menos, a la letra de la Carta de las Naciones Unidas, que hubiera sido aplicada de no haberse interpuesto el veto soviético, y otra, la defendida por la India, que obtuvo el apoyo de cuatro de los Estados miembros del Consejo de Seguridad.

Conforme a la primera concepción, la ocupación violenta de un territorio sujeto a diferente soberanía, sería un acto de fuerza prohibido por la Carta, así como un quebrantamiento de la paz, y podría añadirse que un acto de agresión, de haber logrado este concepto una clara precisión aceptada por todos o por la mayor parte de los Estados. Aun sin calificación tan radical, la de quebrantamiento de la paz era suficiente para que el Consejo de Seguridad hubiere podido cumplir sus funciones, con la adopción de las medidas que estimara oportunas, entre las cuales sería la mínima la de imponer el retorno de las fuerzas indias que entraron en Goa a su punto de partida.

A pesar de resultar ésta la solución más ortodoxa en relación con el Derecho internacional vigente, la India —y, con ella, los cuatro Estados que respaldaron su actitud en el Consejo de Seguridad, exponentes de todo el mundo soviético y afroasiático— era portadora de una concepción diferente del Derecho internacional, cuyos postulados básicos eran la condena retroactiva de todas las conquistas coloniales, la afirmación de un concepto de la integridad territorial extendido a zonas bajo la soberanía actual de

152 WRIGHT: *The Goa Incident* (American Journal of International Law, 1962, págs. 617 y sigs.).

otro Estado, la extensión del derecho de legítima defensa hasta el empleo de la fuerza para recobrar lo perdido hace siglos, y, sobre todo, el intento de legalizar un acto de fuerza en cuanto ejecución de las Resoluciones descolonizadoras aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

No sería procedente ahora interrumpir un simple relato de hechos y de Resoluciones de los órganos de la O. N. U. para entrar en una valoración de estas alegaciones. Baste recordar que el internacionalista norteamericano Quincy Wright ha estudiado, con gran objetividad, el caso que nos ocupa desde el ángulo visual de la tendencia jurídica y política de no reconocer los frutos de la conquista, tendencia que si en algunos casos fue consagrada por organismos internacionales entre las dos guerras mundiales, a partir de la llamada Doctrina Stimson, resulta hoy pasada de actualidad, al recordar que la O. N. U. ha reconocido hechos consumados, como las particiones de Birmania y Cachemira, y hasta ha coonestado el ejercicio violento de su propio derecho por Israel, cuando ocupó por la fuerza los territorios que le fueron asignados por la Asamblea de la O. N. U. al repartir el antiguo mandato de Palestina.¹⁵³ La analogía no es total, puesto que, en aquel caso, la Asamblea procedía con una plenitud de atribuciones que es, cuando menos, discutible que posea al dictar sus Resoluciones en materia de descolonización.

En el intervalo entre las reuniones ordinarias decimosexta y decimoséptima de la Asamblea General, estuvieron en función los dos Comités instituidos en 1961, el de los Diecisiete, sobre la aplicación de la Declaración de independencia de los pueblos coloniales, y el de los Siete, encargado de estudiar la situación de las dependencias portuguesas. Fieles intérpretes del espíritu dominante en la Asamblea, los trabajos realizados por los comisionados presentaban un amplio temario, lleno de acusaciones contra varios países metropolitanos, las más duras contra Portugal.

Reunida la Asamblea, se inició en ella la discusión acerca del Informe presentado por el Comité de los Diecisiete con el examen de la situación en Angola, sobre la que se proyectaban más de lleno las condenas a la supervivencia del colonialismo expresadas, no sólo por las delegaciones afroasiáticas y soviéticas, sino por varias hispanoamericanas. El representante de Guinea propuso que se fijase la fecha de 25 de octubre de 1963 como límite máximo para la extinción del colonialismo, y el delegado búlgaro pidió que se instase del Consejo de Seguridad la imposición de sanciones a Portugal, no sin que las representaciones inglesa y norteamericana se refriesen a una forma de colonialismo que parecía no haber sido tenida

153 WRIGHT: *Art. cit.*, págs. 631 y 632.

en cuenta por la Comisión de los Diecisiete, la practicada por la Unión Soviética.

Un proyecto de Resolución, aprobado por la Tercera Comisión de la Asamblea, sólo lo fue parcialmente en la sesión plenaria de ésta, al suprimirse —por obtener solamente cincuenta y cuatro votos, cifra inferior a los dos tercios de miembros presentes y votantes— un párrafo en el que se fijaba una fecha tope para el fin del régimen colonial. Con esta supresión, la Resolución 1.810 (XVII) fue aprobada por ciento un votos, con las abstenciones de Francia, Unión Surafricana, España y Estados Unidos, con el siguiente contexto:

“La Asamblea General,

Recordando su Resolución 1.514 (XV) de 14 de diciembre de 1960, que contiene la Declaración sobre la concesión de independencia a los países y a los pueblos coloniales, y su Resolución 1.654 (XVI) que creó el Comité especial de los diecisiete, encargado de estudiar la aplicación de esta Declaración,

Consciente del hecho de que la Declaración de concesión de independencia a los países y a los pueblos coloniales y la creación ulterior del Comité especial han creado en todas partes, y especialmente en los pueblos que no han accedido aún a su independencia, grandes esperanzas de ver eliminar sin tardanza todas las formas de colonialismo y de dominación extranjera,

Habiendo examinado el informe del Comité especial,

Advirtiendo, con profundo pesar, que, a pesar de los esfuerzos de la Organización de las Naciones Unidas, las disposiciones de la Declaración no han sido aplicadas íntegramente en gran número de territorios, y que, en ciertos casos, ni siquiera han sido tomadas medidas preliminares para realizar los objetivos de la Declaración,

Profundamente inquieta de la actitud negativa de ciertas Potencias administradoras, que han rehusado cooperar con el Comité especial,

Reafirmando su convicción de que todo retraso en la aplicación de la Declaración es una fuente continua de conflictos en el plano internacional, dificulta profundamente la cooperación internacional, y crea, en numerosas regiones del mundo, situaciones cada vez más peligrosas que pueden constituir una amenaza a la paz y a la seguridad del mundo,

1. Expresa su reconocimiento al Comité especial encargado de estudiar la situación en lo que concierne a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de independencia a los países y a los pueblos coloniales, por el trabajo que ha realizado;

LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS COLONIALES...

2. Toma nota, con satisfacción, de los métodos y de los procedimientos que el Comité especial ha adoptado para el cumplimiento de sus funciones;

3. Proclama de nuevo, y reafirma solemnemente, los objetivos y los principios enunciados tanto en la Declaración contenida en su Resolución 1.514 (XV), de 14 de diciembre de 1960 como en su Resolución 1.654 (XVI), de 27 de noviembre de 1961;

4. Deplora la negativa de ciertas Potencias administradoras a cooperar a la aplicación de la Declaración en los territorios colocados bajo su administración;

5. Invita a las Potencias administradoras interesadas a poner fin inmediatamente a cualquier acción armada y represiva dirigida contra los pueblos que no han accedido todavía a su independencia, y, especialmente, contra las actividades políticas de sus dirigentes legítimos;

6. Ruega instantemente a todas las Potencias administradoras tomar medidas inmediatas para permitir a todos los territorios y pueblos coloniales acceder sin demora a la independencia, conforme al párrafo 5 de la Declaración;

7. Decide ampliar la composición del Comité especial, creado por la Resolución 1.654 (XVI), añadiéndole siete nuevos miembros que serán designados por el Presidente de la Asamblea General:

8. Invita al Comité especial, así modificado:

a) A continuar la investigación de las vías y medios más apropiados para la aplicación rápida y total de la Declaración a todos los territorios que no han accedido aún a la independencia;

b) A proponer medidas concretas para la aplicación total de la Declaración sobre concesión de independencia a los países y a los pueblos coloniales;

c) A presentar a la Asamblea General, en tiempo oportuno y lo más tarde en su decimooctava reunión, un Informe completo, conteniendo sus sugerencias y recomendaciones sobre el conjunto de territorios mencionados en el párrafo 5 de la Declaración;

d) A informar al Consejo de Seguridad de cualquier hecho acaecido en estos territorios que puedan amenazar la paz y la seguridad internacionales;

9. Ruega a todos los Estados miembros, y, especialmente, a las Potencias administradoras, prestar toda su cooperación al Comité especial;

10. Ruega al Secretario general continuar proporcionando al Comité especial todos los medios y el personal necesarios para la aplicación de la presente Resolución.”¹⁵⁴

Resultaría muy fatigoso referirse, en detalle, a los diferentes debates y acuerdos de la Asamblea General de la O. N. U. en su decimoséptimo período de sesiones en relación con los países aún sometidos a dominación colonial, pero, en cambio, no puede omitirse el nuevo giro tomado en 1963 por el asunto de las dependencias portuguesas, al ser llevado al Consejo de Seguridad de la Organización.

La iniciativa procedió de treinta y dos Estados cuyos portavoces en el Consejo de Seguridad fueron las delegaciones de Liberia y de Túnez en las reuniones celebradas del 22 al 31 de julio: su tesis era la ya conocida de que la persistencia de Portugal en sostener su soberanía en los territorios dependientes constituía una amenaza para la paz mundial, que la conducta del Gobierno de Lisboa era contraria a la Carta de las Naciones Unidas, por lo que el Consejo debía decretar contra él sanciones, tales como embargo de armas y municiones, fijando un término para la liberación de las colonias lusitanas.

La representación portuguesa sostuvo que las disposiciones de la Carta que se le acusa violar no le eran aplicables, puesto que su antiguo imperio colonial estaba transformado en un Estado multirracial, sin discriminación alguna entre sus habitantes, y con plena participación de éstos, tanto en las instituciones locales como en las nacionales. Las representaciones francesa, inglesa y norteamericana sostuvieron la posibilidad de un diálogo entre Portugal y los Estados afroasiáticos que permitiese, por vía pacífica, la autodeterminación de los territorios objeto del debate. Papel conciliador también fue el desempeñado por la delegación de Venezuela, que logró la aceptación de varias enmiendas al proyecto presentado por Ghana, Marruecos y Filipinas, gracias a las cuales pudo lograrse la mayoría de ocho votos, con las abstenciones de Estados Unidos, Francia y Reino Unido. La Resolución aprobada dice así:

“El Consejo de Seguridad,

Habiendo examinado la situación en los territorios administrados por Portugal, tal como ha sido expuesta por los treinta y dos Estados africanos,

Recordando su Resolución S/4.835, de fecha 9 de junio de 1961, y las Resoluciones 1.807 (XVII), de fecha 14 de diciem-

154 *Revue des Nations Unies*, 1962, núm. 12, págs. 69 y 70.

LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS COLONIALES...

bre de 1962 y 1.819 (XVIII), de fecha 18 de diciembre de 1962, de la Asamblea General,

Recordando la Resolución 1.542 (XV), de 15 de diciembre de 1960, por la que la Asamblea General declaró que los territorios administrados por Portugal eran territorios no autónomos, en el sentido del Capítulo XI de la Carta, así como la Resolución 1.514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, por la que la Asamblea General declaró especialmente que serían tomadas medidas inmediatas para transferir todo el poder a los pueblos de estos territorios, sin ninguna condición ni reserva, conforme a sus votos libremente expresados, sin ninguna distinción de raza, de creencia o de color, a fin de permitirles gozar de una independencia y de una libertad completas,

1. Confirma la Resolución 1.514 (XV) de la Asamblea General, de fecha 14 de diciembre de 1960;

2. Afirma que la política de Portugal que pretende que los territorios que administra son territorios "de ultramar" y forman parte integrante del Portugal metropolitano, es contraria a los principios de la Carta y a las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad;

3. Deplora la actitud del Gobierno portugués, sus violaciones repetidas de la Carta de las Naciones Unidas y su negativa persistente a aplicar las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad;

4. Hace constar que la situación en los territorios administrados por Portugal perturba gravemente la paz y la seguridad en África;

5. Insta a Portugal a aplicar inmediatamente las disposiciones siguientes del párrafo 4 del dispositivo de la Resolución 1.807 (XVII) de la Asamblea General, de fecha 14 de diciembre de 1962:

a) Reconocer inmediatamente el derecho de los pueblos que administra a la autodeterminación y a la independencia;

b) Cesar inmediatamente todo acto de represión y retirar sus fuerzas militares y las demás que emplea actualmente para este fin;

c) Promulgar una amnistía política incondicional y crear las condiciones que permitan el libre funcionamiento de los partidos políticos;

d) Entablar negociaciones, sobre la base del reconocimiento del derecho a la autodeterminación, con los representantes calificados de los partidos existentes en el interior o en el exterior de los territorios, para la transferencia de los poderes a instituciones

políticas libremente elegidas y representativas de la población, conforme a la Resolución 1.514 (XV);

e) Conceder, inmediatamente después, la independencia a todos los territorios que administra, conforme a las aspiraciones de las poblaciones;

6. Ruega a todos los Estados el cese inmediato de toda asistencia al Gobierno portugués que le permita proseguir la represión contra la población de los territorios que administra, y que tomen todas las medidas para impedir la venta y el suministro, a este fin, de armas y de equipos militares;

7. Ruega al Secretario general asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Resolución, proporcionar toda la asistencia que estime necesaria, y dar cuenta al Consejo de Seguridad antes del 30 de octubre de 1963.”¹⁵⁵

Ante esta Resolución del Consejo de Seguridad, la inflexibilidad portuguesa cedió un tanto, al comunicar el Gobierno de Lisboa al Secretario General de la Organización, en nota fechada el 29 de agosto de 1963, que, “sin prejuzgar su posición de principio, que es bien conocida”, estaba dispuesto a dar al Secretario “toda su cooperación para aclarar algunos de los problemas que fueron planteados en las reuniones del Consejo de Seguridad, y que, según los términos de la Carta, pueden considerarse dentro de la competencia específica de este órgano”, por lo que invitaba al Secretario general a trasladarse a Lisboa lo antes posible, para entrar en contacto con el Gobierno portugués. El Secretario alegó sus muchas ocupaciones para delegar su visita en uno de los Subsecretarios de la Organización, el señor Godfrey K. J. Amachree, que, previo asentimiento del Gobierno portugués a su delegación, llegó a Lisboa el 9 de septiembre.¹⁵⁶

Mientras tanto, ya había trabajado intensamente el Comité de los Veinticuatro, cuya constitución el 20 de febrero de 1963 fue saludada por un Mensaje del Secretario de la Organización U-Thant, en el que se expresaba su convicción de que la emancipación de todos los pueblos, no sólo descartaría uno de los mayores obstáculos para el mantenimiento de la paz, sino que contribuiría a la aplicación de uno de los principios fundamentales de las Naciones Unidas: el que proclama la igualdad de todos los pueblos.

Como era de esperar, las tareas del Comité dieron prioridad a la situación de las colonias portuguesas concediendo audiencia a numerosos peti-

155 Revue des Nations Unies, 1963, núm. 8-9, págs. 10 y 11.

156 Revue des Nations Unies, 1963, núm. 8-9, págs. 12 y 13.

cionarios, naturales de aquellos territorios, de otros países africanos, y aun al señor Galvao, conocido protagonista del incidente de la captura del barco portugués "Santa María" algún tiempo antes. Simultáneamente, a partir del 17 de octubre, tuvieron lugar entrevistas ante el Secretario U-Thant, entre el Ministro de Asuntos Exteriores de Portugal y los representantes de nueve países africanos.

Con estos antecedentes, la decimoctava Asamblea reanudó las actividades anticolonialistas, dirigidas especialmente contra Portugal.

Preparada por la Comisión de los Veinticuatro, en la que fue aprobada por gran mayoría, la Asamblea votó el 3 de diciembre de 1963 la Resolución siguiente:

"La Asamblea General,

Habiendo examinado el informe presentado sobre esta cuestión por el Comité especial encargado de estudiar la situación en lo que concierne a la aplicación de la Declaración sobre concesión de independencia a los países y a los pueblos coloniales,

Habiendo escuchado a los peticionarios,

Recordando la Declaración sobre concesión de independencia a los países y a los pueblos coloniales que se contiene en la Resolución 1.514 (XV) de la Asamblea General, de fecha 14 de diciembre de 1960,

Recordando sus Resoluciones 1.542 (XV), de 15 de diciembre de 1960, 1.603 (XV), de 20 de abril de 1961, 1.699 (XVI), de 19 de diciembre de 1961, 1.742 (XVI), de 30 de enero de 1962, 1.807 (XVII), de 14 de diciembre de 1962 y 1.819 (XVII), de 18 de diciembre de 1962, así como las Resoluciones del Consejo de Seguridad de fecha 9 de junio de 1961 y 31 de julio de 1963,

Recordando en particular que el Consejo de Seguridad, por su Resolución de 31 de julio de 1963, ha invitado a Portugal a aplicar urgentemente las disposiciones siguientes:

- a) Reconocer inmediatamente el derecho de los pueblos que administra a la autodeterminación y a la independencia;
- b) Cesar inmediatamente todo acto de represión y retirar todas las fuerzas militares y las demás que emplea actualmente para este fin;
- c) Promulgar una amnistía política incondicional y crear las condiciones que permitan el libre funcionamiento de los partidos políticos;
- d) Entablar negociaciones, sobre la base del reconocimiento del derecho a la autodeterminación, con los representantes calificados de los partidos políticos existentes en el interior o en el

exterior de los territorios, para la transferencia de los poderes a instituciones políticas libremente elegidas y representativas de las poblaciones, conforme a la Resolución 1.514 (XV);

e) Conceder, inmediatamente después, la independencia a todos los territorios que administra, conforme a las aspiraciones de las poblaciones;

Advirtiendo, con profundo disgusto y viva inquietud, que el Gobierno portugués rechaza siempre tomar medidas para aplicar las Resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad,

Convencida de que la aplicación de las Resoluciones arriba mencionadas ofrece el único medio de llegar a una solución pacífica de la cuestión de los territorios bajo administración portuguesa,

1. Ruega al Consejo de Seguridad examinar inmediatamente la cuestión de los territorios bajo administración portuguesa, y adoptar las medidas necesarias para dar efecto a sus propias decisiones, particularmente a las contenidas en su Resolución de 31 de julio de 1963.

2. Decide mantener en el orden del día de la decimonona reunión de la Asamblea la cuestión de los territorios bajo administración portuguesa.”¹⁵⁷

La Resolución fue aprobada en la Asamblea por noventa y un votos. En contra lo hicieron Portugal y España, y se abstuvieron de votar Bélgica, Brasil, Canadá, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

Ante el Consejo de Seguridad, durante los días 6 al 11 de diciembre de 1963, fueron una vez más expuestos los argumentos de Portugal y de los países anticolonialistas: del lado lusitano, se insistía en que el Consejo se abstenía de tratar de cuestiones más vitales, como las de Berlín y del Vietnam, para ocuparse de lo que parecía más fácil, dando por supuesta una amenaza a la paz que se encuentra muy lejos de ser probada, de no ser fomentada por los mismos Estados africanos, en las dependencias portuguesas. El representante de Ghana sostenía que la interpretación que el Gobierno de Lisboa daba a la autodeterminación era contraria a la sostenida por la Asamblea General, que invitaba al Consejo de Seguridad a reafirmar.

¹⁵⁷ Revue des Nations Unies, 1963, núm. 11, págs. 42 y 43, y núm. 12, pág. 74.

LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS COLONIALES...

Una propuesta de Resolución, presentada por Filipinas, Marruecos y Ghana, fue puesta a discusión, y aprobada en los siguientes términos:

“El Consejo de Seguridad,
Habiendo examinado el Informe del Secretario General contenido en el documento S/5.448,

Recordando la Resolución 1.541 (XV) de la Asamblea General, de fecha 15 de diciembre de 1960,

Notando con satisfacción los esfuerzos desplegados por el Secretario general para establecer contactos entre los representantes de Portugal y los representantes de los Estados africanos,

1. Lamenta que estos contactos no hayan podido conducir a los resultados apetecidos, por falta de acuerdo sobre la interpretación dada por las Naciones Unidas a la libre determinación;

2. Apela a todos los Estados para que se conformen a las disposiciones del párrafo 6 de la Resolución S/5.380 del Consejo de Seguridad, de fecha 31 de julio de 1963;

3. Deplora la inobservancia por el Gobierno portugués de la Resolución S/5.380 del Consejo de Seguridad;

4. Confirma la interpretación de la libre determinación dada por la Asamblea General, en su Resolución 1.514 (XV), que es la siguiente:

Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su estatuto político y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural;

5. Levanta acta de la Resolución 1.542 (XV) en la que la Asamblea General enumeró especialmente los territorios administrados por Portugal que entran en la categoría de territorios no autónomos, en el sentido del Capítulo XI de la Carta;

6. Estima que el Gobierno portugués daría una prueba de su buena fe, concediendo la amnistía a todas las personas en prisión o exiladas por haber preconizado la libre determinación en dichos territorios;

7. Ruega al Secretario General proseguir sus trabajos, y presentar un Informe al Consejo, lo más tarde, el 1 de junio de 1964.”¹⁵⁸

158 Revue des Nations Unies, 1963, núm. 12, págs. 100 y 101.

Los delegados francés y británico mostraron su contrariedad porque el párrafo 3 del proyecto de Resolución aludiese a la de 31 de julio anterior, en cuyo voto se abstuvieron, por lo que este párrafo fue sometido a una votación previa, que dio el resultado de siete votos favorables, ninguno en contra y las abstenciones de Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Brasil, aprobándose después el proyecto de Resolución en su conjunto, por diez votos con la abstención de Francia.

En la Memoria anual elevada por el Secretario de la O. N. U. a la Asamblea General, antes de iniciar su decimonono período de sesiones, se hace constar que el mismo Secretario comunicó al Consejo de Seguridad en 29 de mayo de 1964 que, hasta la fecha, no había recibido ninguna información del Gobierno de Portugal acerca de las medidas tomadas para aplicar las Resoluciones del Consejo, sin que tampoco pueda asegurar en aquella fecha si existía posibilidad de continuación de las conversaciones entabladas el año anterior entre el Gobierno de Lisboa y el de algunos países africanos.¹⁵⁹

El Secretario general, en la misma Memoria da una amplia noticia de la situación respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y a los pueblos coloniales, en la que se detallan los trabajos de la Comisión de los Veinticuatro sobre los siguientes territorios: Rhodesia del Sur, Adén, Malta, África Sudoccidental, Guayana británica. Territorios bajo administración portuguesa, Basutolandia, Bechuania y Zwaitlandia, Islas Viti, Fernando Poo, Ifni, Río Muni y Sahara español, Gambia, Gibraltar, Kenia, Rhodesia del Norte, Nyasalandia y Zanzíbar.¹⁶⁰

La decimonona reunión de la Asamblea se encontró ante un grave problema, el de la posibilidad de voto de los Estados miembros atrasados en el pago de sus cuotas a la Organización, resuelto, de momento, con el hábil efugio de evitar las votaciones, lo que no ha podido por menos de retardar el ritmo de la descolonización en la propia Asamblea, aunque ello no haya impedido la actividad de varias de sus Comisiones en este sentido ni la admisión como nuevos miembros de Malta, Malawi y Zambia, ni que en el mes de octubre de 1964 la atención del mundo se trasladase de la sede de las Naciones Unidas a El Cairo, ciudad en la que una Conferencia de pueblos no alineados en los dos bloques ratificó, con la máxima energía y decisión, los acuerdos tomados en Belgrado tres años antes para liquidar rápidamente los últimos restos del colonialismo.

¹⁵⁹ Memoria Anual del Secretario General sobre la labor de la Organización. Naciones Unidas (16 de junio de 1963-15 de junio de 1964), págs. 25 a 27.

¹⁶⁰ Memoria cit., págs. 51 a 60.

XII

LA CALIFICACIÓN JURÍDICA DE LAS RESOLUCIONES DESCOLONIZADORAS

Llega el momento de plantearse el problema de si el conjunto de Resoluciones adoptadas por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con el inequívoco propósito de acelerar el proceso de emancipación de los pueblos coloniales, forman parte integrante del Derecho internacional, y, en consecuencia, poseen un valor obligatorio para los Estados, y, en especial, para los que son miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

En un aspecto rigurosamente formal, la Asamblea General de las Naciones Unidas no es un órgano dotado de facultades legislativas, lo que hace, al menos *prima facie* problemática la obligatoriedad de sus Resoluciones para los Estados miembros. Tal como en Dumbarton Oaks y en San Francisco fue configurada la Organización de las Naciones Unidas, el peso y la responsabilidad de su actuación había de recaer sobre el Consejo de Seguridad, órgano más político que jurídico, al que se atribuyó la misión esencial de mantener la paz y la seguridad del mundo, mientras que la Asamblea quedó dotada de unas funciones tan extensas, comprensivas de todo los aspectos de la cooperación internacional, como poco intensas, puesto que se reducían a hacer estudios y formular recomendaciones.

Según la letra de la Carta de San Francisco, la Asamblea de la O. N. U. era un órgano deliberante, desprovisto de facultades legislativas. En las mismas materias de codificación y desarrollo progresivo del Derecho internacional, la Asamblea había de actuar como órgano de iniciativa y alta dirección, pero carente de facultades para dictar reglas vinculantes para los Estados miembros. Exactamente dice Binschedler que "las Naciones Unidas no disponen de una competencia normativa en el sentido de la creación de normas abstractas y generales. No pueden más que colaborar en

calidad de órgano parcial de creación del Derecho”¹⁶¹, aunque en algunos aspectos, especialmente los referentes al funcionamiento interno de la Organización, cada uno de sus órganos, y de manera particular la Asamblea, puedan, conforme a la Carta, adoptar acuerdos con carácter obligatorio.¹⁶²

En relación con los Estados miembros, sin embargo, la Carta ha limitado su soberanía, pero no la ha restringido hasta el punto de someterlos a las decisiones de la Asamblea. En principio, cualquiera que sea el nombre que estas decisiones adopten, son meras recomendaciones, que un Estado soberano no se encuentra vinculado a atacar y cumplir.

El término *recomendación* es de frecuente uso en la vida internacional, aunque no siempre dotado del mismo significado. Dentro de la O. N. U. no sólo la Asamblea, sino también el Consejo de Seguridad proceden en diferentes supuestos por vía de recomendación, con inequívoco significado de acuerdos con carácter no obligatorio para sus destinatarios. El Tribunal Internacional de Justicia, en el litigio angloalbanés sobre el Canal de Corfú, eludió pronunciarse sobre el valor de una recomendación del Consejo de Seguridad, por la que instaba a los Estados partes en aquella diferencia a someterla al Tribunal, ya que la competencia de éste sobre el caso quedaba afirmada en virtud de otro título, pero siete jueces estimaron necesario dejar constancia de su opinión de que las recomendaciones no tienen fuerza obligatoria para los Estados destinatarios. En efecto, los señores Basdevant, Álvarez, Winiarski, Zoricic, De Visscher, Badawi y Krilov dijeron en su voto particular: “Los argumentos presentados en nombre del Reino Unido no nos han convencido; en particular, teniendo en cuenta 1.º El sentido del término *recomendación*, sentido que este término ha conservado en el lenguaje diplomático, como lo testimonia la práctica de las Conferencias Panamericanas, de la Sociedad de las Naciones, de la Organización Internacional del Trabajo, etc. 2.º El sistema general de la Carta y del Estatuto, que funda la jurisdicción del Tribunal sobre el consentimiento de los Estados; y 3.º Los términos empleados en el art. 36, párrafo 3.º de la Carta.”¹⁶³

161 BINSCHEDLER: *La délimitation des compétences des Nations Unies* (R. des C., 1963, I, T. 108, pág. 371).

162 DURANTE: *L'ordinamento interno delle Nazioni Unite*, Milano, 1964, páginas 103 a 108.

163 Cour Internationale de Justice. *Affaire du Détroit de Corfou. Exception préliminaires. Arrêt du 25 mars 1948*, págs. 31 y 32. Vid., GARCÍA ARIAS: *El primer caso ante el Tribunal Internacional de Justicia. El caso del Canal de Corfú. I. La excepción preliminar* (R. E. D. I., 1948, págs. 434 y 435).

De estos tres argumentos, tan sólo el primero es aplicable a las recomendaciones hechas por la Asamblea General, pero parece suficiente para llegar a la misma solución de su falta de obligatoriedad respecto a los Estados destinatarios.

De no contar con más elementos de juicio que los que se deducen del poder que diferentes artículos de la Carta de las Naciones Unidas confieren a su Asamblea General para emitir recomendaciones, habría que concluir que todas las que, con exceso de su misión puramente exhortatoria a los Estados miembros, han llegado a formular con destino a éstos mandatos y prohibiciones suponen una extralimitación de la Asamblea en el ejercicio de sus funciones, con infracción de la Carta de las Naciones Unidas, y con la natural ausencia de vinculación para los Estados miembros.

El rigor de esta conclusión puede ser atenuado, y aun rectificado, por diferentes vías. En primer término, la competencia general de la Asamblea sobre todos los asuntos que caen en el campo de acción de las Naciones Unidas implica una facultad interpretativa de la Carta. Las alusiones hechas en diferentes pasajes de ésta a la igualdad de todos los pueblos y a su autodeterminación son lo suficientemente ambiguas para precisar una interpretación, que sería difícil negar a la Asamblea legitimación para realizar. Es cierto que la Organización posee un órgano jurisdiccional, el Tribunal Internacional de Justicia, seguramente con más garantías de objetividad para llevar a buen término esta interpretación, pero que nunca puede obrar por propia iniciativa, sino en el supuesto de litigio entre Estados o en el de consulta elevada por los órganos políticos de la Organización o de otros organismos internacionales. En el Derecho de las Naciones Unidas no existe ninguna norma que imponga a los órganos políticos de la Organización la obligatoriedad de aquella consulta al Tribunal, ausencia que indirectamente viene a afirmar la facultad interpretativa de la Carta que cada uno de aquellos órganos puede ejercitar por sí mismo.

Sería concebible un recurso judicial por parte de los Estados disconformes con una determinada interpretación de la Carta hecha por la Asamblea, pero este recurso no existe actualmente. El Instituto de Derecho Internacional se ocupó hace años del problema, pero las conclusiones a que pudo llegar fueron que la posibilidad y oportunidad de establecer un recurso frente a las decisiones de los órganos internacionales dependen en cada caso de la estructura, naturaleza y poderes de aquellos órganos, y resulta hoy solamente realizable a base de acuerdos convencionales o de disposiciones especiales a cada órgano.¹⁶⁴

164 Institut de Droit International. Annuaire, T. 47, II, Session d'Amsterdam, 1957, págs. 476 a 479.

En el supuesto de un acuerdo de la Asamblea de las Naciones Unidas que se extralimitase de su misión de recomendar, lo mismo que en la hipótesis de que una recomendación de aquella pudiese ser contraria a la Carta o al Derecho internacional general, ni los Estados pueden acudir directamente ante el Tribunal Internacional de Justicia para que éste resuelva sobre la pretendida contrariedad, ni existe otro procedimiento jurídico para declararla.

La situación es en toda análoga a la que puede darse en un país que no tiene reconocida una jurisdicción en materia de constitucionalidad de las leyes, cuando el Parlamento aprueba una Ley cuya contrariedad con la Constitución del mismo Estado es, cuando menos, sostenible. El problema es más grave en Derecho interno cuando a la ausencia de jurisdicción sobre constitucionalidad de las leyes se une el carácter rígido de la Constitución, que, al prolongar su vigencia a circunstancias muy diferentes de las que rodearon su nacimiento, facilita una interpretación y desarrollo de sus preceptos por vía legislativa hasta extremos de clara contradicción con lo que literal e históricamente significó la Constitución de que se trata en el momento de su entrada en vigor.

Salvadas todas las diferencias, la Carta de las Naciones Unidas puede ser calificada como Constitución rígida del orden jurídico que está llamada a presidir. No importa que contenga una cláusula de revisión, si la puesta en marcha de ésta se encuentra sujeta al cumplimiento de unas condiciones —especialmente, el acuerdo entre las cinco grandes Potencias con asiento permanente en el Consejo de Seguridad— que hasta ahora, y probablemente por mucho tiempo más, es prácticamente imposible que puedan realizarse. Veinte años de vida de la Organización han sido suficientes para que, sin tocar el texto de la Carta, ninguno de los órganos previstos por ésta funcione como se pensaba en San Francisco que habían de ejercer las atribuciones que la Carta les confirió. Ha surgido así una práctica de las Naciones Unidas, derivada de hechos imprevisibles en 1945, tales como la bipolaridad ruso-norteamericana, el surgimiento del tercer mundo neutralista, la parálisis del Consejo de Seguridad por el uso y abuso del veto, y el desplazamiento del centro de gravedad de la Organización a su Asamblea General. Todos estos hechos, cuya realidad y trascendencia sociológica es imposible desconocer, hacen, cuando menos, problemática una interpretación literal de la Carta de las Naciones Unidas que pretenda llegar a la conclusión de la antijuridicidad de las Resoluciones hasta ahora aprobadas por la Asamblea en materia de descolonización.

Las Resoluciones en materia de descolonización forman parte integrante de lo que, de manera muy amplia, se denomina práctica de las Naciones Unidas, que no es exclusiva de su Asamblea General, sino común a todos los

órganos que componen la Organización. En esta práctica, es fácil, como hemos visto, diferenciar dos aspectos: el que se refiere al Derecho interno de la Organización y el que se proyecta sobre la conducta de los Estados miembros. Teóricamente, las Resoluciones que por su materia recaen en el primero de estos ámbitos son constitutivas de actos jurídicos, obligatorios para los restantes órganos —excepto en las relaciones entre Consejo de Seguridad y Asamblea General— de la Organización y para los funcionarios de ésta, mientras que las recomendaciones dirigidas a los Estados, miembros o no miembros, de la Organización no pasarían de ser una invitación a seguir determinada conducta, sin vinculación obligatoria para su destinatario.

Esta diferenciación, exacta en principio, no puede extremarse demasiado, si tenemos en cuenta la dificultad de distinguir las Resoluciones o recomendaciones de eficacia externa de las meramente interiores a la marcha normal de la Organización. Una atribución de la Asamblea General, reconocida en el art. 22 de la Carta de las Naciones Unidas, es la de crear órganos subsidiarios, como lo son todos los Comités que han actuado en el ámbito del Capítulo XI de la Carta primero, y hoy en lo que afecta a la independencia de los pueblos coloniales; estos órganos cumplen una función de fiscalización, por delegación de la Asamblea misma, cuyo ejercicio no puede por menos de recaer sobre las actividades de los Estados miembros, en cuanto se trata de comprobar si se ajustan o no a las reglas y principios que en cada momento presiden la voluntad de los órganos de la Organización.

Las reglas a que la fiscalización ha de someterse enriquecen progresivamente la práctica de la Organización, que, centrada en la interpretación y aplicación de la Carta, ha de amoldarse a las variables circunstancias de cada momento. Es posible que alguno de los órganos ejercite una facultad cuyo uso no se encontraba previsto explícitamente en la Carta, pero este hecho no es suficiente para calificar aquel proceder como antijurídico, si tenemos en cuenta el principio de que todo órgano dotado explícitamente de ciertos poderes, posee también de manera implícita aquellos otros que son necesarios para el ejercicio de las funciones explícitamente reconocidas. Tal es la doctrina llamada de los poderes implícitos, que se remonta en la jurisprudencia norteamericana al famoso Juez Marschal, y que ha sido aplicada a la Organización de las Naciones Unidas por el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia de 11 de abril de 1949, que reconoció la facultad de la Organización para exigir reparación por daños causados a

persona al servicio de las Naciones Unidas, en el caso del asesinato del Conde Bernadotte.¹⁶⁵

No puede por menos de conectarse la tesis de los poderes implícitos con la facultad de realizar una interpretación evolutiva de las disposiciones de la Carta por los órganos llamados a aplicarla.

La realidad es que la Carta de las Naciones Unidas no resolvió definitivamente el problema colonial, sino que se limitó a sentar unas orientaciones para lo que había de ser su solución futura. En pocas ocasiones puede estar más justificada una interpretación evolutiva de sus normas, a condición, claro es, de que el órgano interpretante se encuentre legitimado para el cumplimiento de esta función.

Sería temerario negar que esta legitimación falte en la Asamblea de las Naciones Unidas. Jurista de tanto rigor en sus construcciones formales como Kelsen sostiene que la Asamblea tiene facultad para interpretar la Carta, pero tan sólo en las ocasiones en que aplica la Carta misma.¹⁶⁶ La restricción hecha por el antiguo profesor de Viena no es de fácil aplicación: habría que precisar previamente lo que se entiende por aplicación de la Carta, ya que si la Asamblea puede dar como contenido a sus recomendaciones el mero cumplimiento de los preceptos explícitos de la Carta, no parece posible excluir del concepto de aplicación de ésta la recomendación en materias que caen dentro de la competencia de la Organización, como son todas las referentes a la administración de los pueblos coloniales y a los motivos de extinción de esta función administradora.

Es cierto que en los primeros años de funcionamiento de la O. N. U. fue muy frecuente la alegación por los países metropolitanos de que todas las cuestiones relacionadas con sus dependencias coloniales estaban comprendidas en la zona reservada por el artículo 2.º, párrafo 7.º de la Carta de las Naciones Unidas a la jurisdicción interna de cada Estado miembro, en la que ni la Organización ni ninguno de sus órganos podían intervenir. Pero esta interpretación nunca fue admitida, ni parece sostenible, habida cuenta de la inclusión en la Carta del Capítulo XI relativo a los territorios no autónomos.¹⁶⁷

En todo caso, resulta imposible, ante textos de difícil o ambigua interpretación de la Carta, que la oposición hecha por las Potencias colonialistas al criterio mantenido reiteradamente por la Asamblea de la Organización

165 Cour Internationale de Justice. Réparation des dommages subis au service des Nations Unies. Avis consultatif du 11 avril 1949, págs. 174 a 188.

166 KELSEN: *The law of the United Nations*, London, 1950, págs. 960 y 961.

167 PECOURT: *La soberanía del Estado ante la Organización de las Naciones Unidas*, Barcelona, 1962, págs. 201 a 203.

tache de antijurídicas las Resoluciones de ésta, creadoras de una práctica susceptible de adquirir, en plazo más o menos largo, caracteres de auténtica juridicidad.

En un ordenamiento eminentemente consuetudinario, como es el Derecho internacional, sería demasiado estrecho reducir la costumbre jurídica a la resultante de los actos imputables a los Estados en sus relaciones fuera de la Organización internacional. Los mismos Estados, en el seno de la O. N. U. actúan por medio de declaraciones y votos expresivos de su *opinio iuris* acerca del contenido de unas reglas nuevas que estiman deben ser incorporadas al ordenamiento jurídico internacional, como son las que integran el llamado Derecho de la descolonización. Si la costumbre tiene en Derecho internacional una fuerza derogatoria sobre los tratados anteriores, no puede repugnar demasiado que llegue a adquirir juridicidad cuando se apoya en una interpretación, discutible pero no absurda, de la Carta de las Naciones Unidas.

Una explicación realista del significado de las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en materia de descolonización tiene que centrarse necesariamente en el hecho de la asunción de tareas legislativas por un órgano a quien la Carta de San Francisco no se las otorgó. A primera vista, el hecho no puede calificarse más que de antijurídico, pero su contrariedad es más con el Derecho de las Naciones Unidas que con el Derecho internacional general, al que se superpone el ordenamiento de aquella Organización. Ni uno ni otro poseen órganos especialmente llamados a la creación de normas de Derecho, pero esta laguna se suple dentro del Derecho internacional general, en virtud de lo que el profesor Scelle llamó *ley del desdoblamiento funcional* ¹⁶⁸ por el hecho de asumir los Estados, o, más exactamente, ciertos órganos estatales, la función de legisladores internacionales. Normalmente, esta función es ejercitada por los Estados mediante la firma de tratados y la repetición de actos, generadora de costumbres internacionales, pero nada excluye que los mismos Estados produzcan normas jurídicas por un procedimiento diferente de los dos anteriores, como es la aprobación de Resoluciones en el seno de un órgano carente de facultades legislativas.

En las que hasta ahora han emanado de la Asamblea General de las Naciones Unidas, existe cuando menos una pretensión de juridicidad, equivalente a lo que significa la *opinio iuris* en la formación de la costumbre jurídica. La proclamación de estas normas nuevas supone lo que Kunz llamó hace algunos años "creación revolucionaria del Derecho

168 SCELLE: *Précis de Droit des Gens*, T. I, París, 1932, págs. 42 y 43.

internacional"¹⁶⁹, tanto más revolucionaria cuanto que el órgano de que emanan carece de facultades legislativas, pero tampoco hay que rasgarse las vestiduras ante este hecho, puesto que también el Derecho interno conoce casos de ruptura violenta de un orden jurídico por un poder revolucionario, del que, cumplidas ciertas condiciones, acaban por emanar auténticas reglas de Derecho.

Los dos elementos ontológicos de la norma jurídica, *ratio* y *voluntas* se encuentran en las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre descolonización: como todo sistema o repertorio de proposiciones revolucionarias con pretensión de regular la conducta humana, las Resoluciones descolonizadoras suponen un ataque de la razón contra las situaciones históricas, en claro paralelismo con las reglas que en Derecho interno e internacional han tratado de suprimir discriminaciones de todo orden entre los individuos, unas veces basadas en privilegios de nacimiento, otras en la raza o en la religión, etc. Se trata de la positivación de una concepción más depurada de la justicia que la hasta ahora vigente, aunque, como toda innovación revolucionaria, pueda ser llevada a la práctica en condiciones contrarias a la prudencia política. Después de la Encíclica *Pacem in Terris*, ninguna duda puede haber sobre la justicia que asiste a la mayoría que en la Asamblea de la O. N. U. lucha denodadamente para acabar con los últimos restos de colonialismo en el mundo.

Y a la razón acompaña la voluntad, el otro elemento ontológico de toda regla de Derecho. La Asamblea de las Naciones Unidas es, como ha dicho Jessup¹⁷⁰ el gran *Forum* de la opinión pública mundial, de funcionamiento defectuoso en cuanto el sistema democrático de cada Estado un voto corre el riesgo de transformarse en demagógico, pero riesgo relativo solamente, en cuanto se encuentra mitigado por el precepto del art. 18 de la Carta que, en materias importantes, hace operante tan sólo el voto, no de una mayoría cualquiera, sino de la de dos tercios de miembros presentes y votantes. Pero cuando esta mayoría, no sólo se consigue, sino es sobrepasada hasta acercarse a la unanimidad, como ha acontecido con la mayor parte de las Resoluciones en materia de descolonización, existe una clara expresión de la voluntad de la Comunidad internacional. Sin llegar al

169 KUNZ: *Revolutionary creation of norms in International Law* (American Journal of International Law, 1947, págs. 117 a 129).

170 JESSUP: *Parliamentary Diplomacy. An examination of the legal quality of the Rules of procedure of organs of the United Nations* (R. des C., 1958, I, T. 89, págs. 185 a 320).

extremo de algún jurista contemporáneo como Jenks¹⁷¹, que considera que la voluntad de la Comunidad internacional es la base de obligatoriedad del Derecho de Gentes, esta *voluntas* conjugada con la *ratio* de sus decisiones, no puede ser impugnada con demasiada eficacia por meras consideraciones formalistas, al menos, por quien crea en la existencia y en el papel que desempeña el Derecho natural, en cuanto última fuente de legitimidad de los mandatos y prohibiciones establecidos por los hombres.

Afirmar esto no constituye ninguna novedad. El Padre Francisco de Vitoria, mucho antes de que Rousseau justificase la sujeción de las minorías a las mayorías, había dicho: "Así como la mayor parte de la República puede constituir rey sobre toda ella repugnándolo la minoría, así la mayor parte de los cristianos, aún estorbándolo los otros, pueden crear un monarca, al cual todos los príncipes y provincias deban obedecer."¹⁷² Y más claramente aún: "El Derecho de Gentes, no sólo tiene fuerza por el pacto y convenio de los hombres, sino que tiene verdadera fuerza de ley. El orbe todo, que en cierta manera forma una República, tiene poder de dar leyes justas y a todos convenientes, como son las del Derecho de Gentes. De donde se desprende que pecan mortalmente quienes violan los derechos de gentes, ya en paz, ya en guerra, en los asuntos graves, como en la intangibilidad de los legados. Y ninguna nación puede creerse menos obligada al Derecho de Gentes, porque está dado por la autoridad de todo el orbe."¹⁷³

Esta *autoritas totius orbis*, que el Padre Vitoria diferenciaba cuidadosamente de la *potestas*, cobra nueva vida en las Resoluciones unánimes, o cercanas a la unanimidad, de la Asamblea de las Naciones Unidas. No tiene ésta, en efecto, potestad para legislar en la vida internacional, pero nadie puede negarle ese especial prestigio que supone la *autoritas*, en cuanto a la plenitud de efectos morales de sus decisiones.

El problema queda reducido al difícil tránsito de una regla de conducta de la esfera moral a la jurídica, cuyo puente más normal está constituido por los principios generales del Derecho, expresamente reconocidos como fuente del Derecho internacional por el art. 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia.

171 JENKS: *The will of the world Community as the basis of obligation in International Law* (Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant, Paris, 1960, págs. 280 a 299).

172 VITORIA: *Relecciones Teológicas* (Edición crítica por el P. Mtro. Fray Luis G. Alonso Getino), T. II, Madrid, 1934, pág. 192.

173 VITORIA: *Ob. y tom. cit.*, pág. 207.

Estos principios, presentes unos y latentes otros en el ordenamiento jurídico internacional, pueden ser de dos categorías diferentes: unos proceden del Derecho interno de diferentes países, cuya coincidencia es indicio de una concepción jurídica común a los Estados cuyo Derecho interno reconoce el principio en cuestión, que permite traspasar su aplicación a las relaciones internacionales. No es extraño que tanto el Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional como el del actual Tribunal Internacional de Justicia limitasen la calidad de fuente jurídica aplicable en sus decisiones a los principios generales del Derecho reconocidos por las "naciones civilizadas", restricción lógica cuando se configuraba el Derecho internacional como regulador de las relaciones exclusivamente mantenidas por estas naciones, pero que el advenimiento a la vida independiente de nuevos Estados supone para éstos la desagradable impresión de que existen otras naciones no civilizadas.

En lo que afecta al principio de autodeterminación de los pueblos, no existía en los ordenamientos internos de los países civilizados una coincidencia en su reconocimiento, sino, por el contrario, lo más general ha sido la negación de todo derecho de secesión a las minorías territoriales en la metrópoli y la práctica del colonialismo. Ya hemos visto cómo, pese a la afirmación de Wilson sobre el derecho de autodeterminación de los pueblos, el Comité de juristas en el caso de las islas Aaland llegó a la conclusión de que este principio no se había convertido en regla jurídica positiva.

Los juristas rusos, empero, alegan que la autodeterminación de los pueblos fue reconocida en la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, como precedente a su penetración en el orden jurídico internacional.¹⁷⁴ Sin entrar en una enojosa discusión de hecho acerca de la compatibilidad de este principio con la absorción de Estonia, Letonia y Lituania y la mediatización de otros pueblos por Rusia, no parece, suficiente el precedente alegado para justificar la entrada en Derecho internacional del principio de autodeterminación mediante un tránsito por el Derecho interno de un solo país o grupo de países.

Existen, sin embargo, otros principios específicos de Derecho internacional, que, por su propio contenido, no pueden proceder del Derecho interno. El Tribunal Internacional de Justicia ha tenido ocasión de reconocer y aplicar algunos de ellos, tales como los de soberanía, no intervención, prohibición del uso de la fuerza, etc., hasta alguno de orden tan diferente a los mencionados como es el de la necesidad de que el perju-

174 TUNKIN: *Co-Existence et Droit international* (R. des C., 1958, III, T. 95, págs. 67 y 68).

dicado por acto imputable a un Estado agote en éste los recursos disponibles, antes de que el Estado del que es nacional entable una reclamación internacional.¹⁷⁵

Sin género de duda, son principios específicos del actual Derecho internacional los proclamados en el Preámbulo y en los dos primeros artículos de la Carta de las Naciones Unidas. La dificultad con respecto al de autodeterminación reside en que, aunque mencionada expresa y reiteradamente por la Carta, no se encuentra en ella lo suficientemente definido como sería preciso para estar ciertos de la existencia de obligaciones específicas impuestas por la Carta a las Potencias administradoras.

De la Carta misma, lo más concreto que en este orden puede deducirse es que el principio proclamado por el art. 73 de que los intereses de los habitantes de los territorios no autónomos están por encima de todo exige imperiosamente el funcionamiento de un órgano legitimado para decidir en cada momento lo más conveniente a los mencionados intereses, y que la actuación de este órgano —que, dada la estructura de la Organización de las Naciones Unidas, no puede ser otro que la Asamblea General— está jurídicamente dotada de unos poderes implícitos tan amplios como resulte necesario al desempeño de aquella función.

Un análisis de las diferentes Resoluciones de la Asamblea sobre el problema colonial tendría que precisar, por consiguiente, hasta qué punto el contenido de cada una de ellas se ha inspirado en el servicio de los intereses de los pueblos dependientes. La conclusión no podría por menos de ser, en general, afirmativa, con una sola excepción: la del punto 3 de la Resolución 1.514 (XV), -que contiene la temeraria afirmación de que no puede servir de pretexto para retardar el momento de la emancipación de aquellos pueblos su falta de preparación en los aspectos político, económico, social o en el de la enseñanza.

El ejemplo de lo acontecido en el Congo que fue belga, desde 1960, demuestra claramente que no es excesiva la calificación de temerario que hemos dado al citado punto de la Resolución 1.514 (XV), pero con una necesaria contrapartida: la de no reconocer legitimado al país metropolitano que alegue la falta de adelanto de una de sus colonias para prolongar indefinidamente la dominación que ejerce sobre ella. Conforme al Capítulo XI de la Carta, los países que administran territorios no autónomos están encargados, como sagrada misión de civilización, de asegurar su adelanto

175 ROUSSEAU: *Principes de Droit international public*, T. I, París, 1944, páginas 919 a 924. En diferente sentido, SERENI: *Diritto internazionale*, T. I, Milano, 1956, págs. 112 y sigs.

político, económico, social y educativo, misión imposible en un día ni en un año, pero que en plazo relativamente corto es susceptible de alcanzar ciertos progresos, que, de no ser logrados, justifican la aplicación de la norma de Derecho internacional según la cual nadie puede pretender derechos derivados del incumplimiento de sus obligaciones.

Del principio, jurídicamente obligatorio para los Estados metropolitanos, de la primacía de los intereses de los pueblos coloniales al derecho inmediatamente exigible de éstos a su independencia media una distancia bastante considerable. Las diferentes etapas para franquearla habían de estar, por una parte, condicionadas a circunstancias sociológicas cuyo ritmo de aceleración era imposible de prever en 1945, y, por otro lado, exigían una autoridad internacional que las hiciese recorrer ordenadamente en servicio del bien común internacional. Mientras existía en la Carta de las Naciones Unidas un órgano, el Consejo de Administración fiduciaria que podía realizar esta labor en relación a los territorios sujetos a él, la Asamblea suplió con su iniciativa la carencia institucional de un órgano análogo para los territorios no autónomos.

No es tarea fácil para el jurista la de precisar, a la vista de los datos que anteceden, si las Resoluciones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre la independencia de los pueblos coloniales se encuentran incorporadas o no al actual Derecho internacional. Los datos hasta ahora recogidos sobre asunción de funciones legislativas por un órgano carente de ellas según la Carta, por un lado, y, de otra parte, la casi unanimidad expresiva de una *opinio iuris* mundial para acabar con el colonialismo, las facultades implícitas de la Asamblea y la posibilidad de desarrollo por ella de los principios contenidos en la Carta, pudieran constituir la premisa menor de un silogismo, que sólo conduciría a una conclusión convincente mediante el complemento de un concepto del Derecho que operase como premisa mayor de aquel razonamiento.

Seguir esta ruta ofrecería un peligro de relativismo. Son tantas y tan contradictorias las definiciones del Derecho que, según la que eligiésemos, podríamos llegar a las conclusiones más extremas acerca de la juridicidad o ausencia de juridicidad de las Resoluciones de que tratamos, aparte de que cualquier estudioso de las cuestiones internacionales posee la experiencia suficiente para comprobar que la ya un poco superada polémica acerca del carácter jurídico del propio Derecho internacional debe buena parte de su desarrollo a la disparidad de conceptos de lo jurídico manejados por los negadores y por los sostenedores de la existencia de un verdadero Derecho internacional. Sobre todo, la mayor dificultad teórica para la admisión de éste se encuentra en los juristas que parten de un concepto del Derecho, construido sobre la experiencia de los ordenamientos jurídicos

internos, que resulta demasiado angosto para dar entrada en él al ordenamiento jurídico internacional.

Tampoco un concepto específico del Derecho internacional nos resolvería plenamente el problema, habida cuenta de la diferencia —aunque con íntimas conexiones entre ambos— que existe entre el Derecho internacional general y el de las Naciones Unidas, al que, caso de ser jurídicas, pertenecerían originalmente las Resoluciones de la Asamblea General, lo que dejaría pendiente de solución el problema de hasta qué punto el contenido de cada una de ellas se ha podido transformar en regla de Derecho internacional general.

Sobre todo, en la situación actual del mundo, la cuestión del nacimiento de unas nuevas normas jurídicas dentro del orden internacional ofrece un amplio contenido político, que desborda con mucho sus aspectos propiamente jurídicos. En el proceso gestatorio de estas normas existen fuerzas favorables y adversas, que el sociólogo o el historiador pueden valorar, y que el jurista ha de tener en cuenta, si no quiere encerrarse en su torre de marfil de una construcción puramente formalista. Con referencia a la descolonización, dicho estudio sociológico ya ha sido iniciado por Myrdal¹⁷⁶ y, entre nosotros, por el profesor Murillo Ferrol.¹⁷⁷

El internacionalista que se enfrenta con este proceso de creación de nuevas reglas está obligado, cuando menos, a una atenta vigilancia para observarlo, pero sin precipitar una valoración que lo mismo pudiera pecar por anacrónica que por prematura, según negase toda juridicidad a las Resoluciones descolonizadoras o se la concediese plenamente.

La postura de negar toda validez jurídica a dichas Resoluciones por emanar de un órgano incompetente para dictarlas según la Carta equivaldría, salvadas todas las distancias, a la de quien tomase como módulo de valoración de las actuales leyes españolas la Constitución de 1931, o para las disposiciones de los años 1923 a 1930, la Constitución de 1876, con desprecio del hecho de la existencia de un poder nacido de la revolución y de la posibilidad de emanación de normas jurídicas de ese poder.

En el actual Derecho internacional, el hecho revolucionario, no por menos visible, es inexistente: la misma descolonización aparece hoy como uno de los elementos integrantes de un nuevo Derecho internacional, el llamado de la *coexistencia pacífica*, que no sólo está ya en trance de ser expresado

176 MYRDAL: *El Estado del futuro*, México, 1961, págs. 231 y sigs.

177 MURILLO FERROL: *Estudios de Sociología política*, Madrid, 1963, páginas 331 a 340.

por la Asamblea de las Naciones Unidas ¹⁷⁸, sino que de hecho tiene una vigencia efectiva, al menos en parte, que alcanza a los mismos Estados occidentales.

Las reglas sobre liquidación de los regímenes coloniales ofrecen indicios suficientes para ser caracterizadas como jurídicas *in fieri*, como pertenecientes a un Derecho en formación. Su contenido ha sido claramente formulado por un órgano carente de *potestas* legislativa, pero dotado de la más alta *autoritas totius orbis*, expresan un punto de vista sobre la justicia constitutivo de su *ratio*, y son expresión de la voluntad de la mayoría de la comunidad internacional.

Sería demasiado radical, sin embargo, deducir de tales características que el llamado *Derecho de la descolonización* estuviere ya plenamente formado, y que su imperatividad fuera indiscutible para los Estados que se oponen a su reconocimiento. Llegar a este extremo supondría una negación rotunda del concepto de soberanía estatal, que es otro de los principios en que se asienta tanto la Carta de las Naciones Unidas como el Derecho internacional general. Una conjugación de la soberanía del Estado con la imperatividad del Derecho de la descolonización solamente podría conseguirse mediante el recurso a la noción de abuso de derecho, entendiendo que el Estado que se escuda en su soberanía, para desacatar la voluntad de la gran mayoría del género humano expresada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, usa de sus atribuciones soberanas de un modo abusivo, pero es bien sabido que la noción de prohibición del abuso de derecho, introducida en la ciencia juridicointernacional por Politis hace cuarenta años ¹⁷⁹, no obstante haber sido apoyada por prestigiosos juristas posteriores, encuentra una grave dificultad de aplicarse a las relaciones internacionales ¹⁸⁰, a no ser en la modalidad del *détournement de pouvoir*, procedente del sistema contencioso administrativo francés, en que ha sido reconocida en los Tratados que rigen el Tribunal de las Comunidades Europeas. ¹⁸¹

No parece posible, aun admitida la aplicabilidad con mayor extensión del principio prohibitivo del abuso de derecho a las relaciones internacio-

178 GONZÁLEZ CAMPOS: *La VI Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Derecho internacional de la coexistencia pacífica* (Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1963, págs. 396 a 441).

179 POLITIS: *Le problème des limitations à la souveraineté et la théorie de l'abus de droit dans les rapports internationaux* (R. des C., 1925, I, T. 6, págs. 5 a 117).

180 ROULET: *Du caractère artificiel de la théorie de l'abus de droit en Droit international*, Neuchâtel, 1959.

181 MIAJA: *El recurso por desviación de poder en el Tribunal de las Comunidades Europeas* (Problemática de la Ciencia del Derecho. Estudios en homenaje al Profesor Pi y Suñer, Barcelona, 1962, págs. 627 a 654).

nales, encuadrar en esta categoría la actitud de los Estados que se apoyan en unas reglas internacionales antiguas, pero no derogadas por un acto formalmente creador de otras contrarias, para mostrar su voluntad de no quedar obligados por éstas. Lo único que puede decirse, con un internacionalista tan poco sospechoso de demagogia anticolonialista como el profesor de Oxford Sir Humphrey Waldock¹⁸², es que se hace extraordinariamente delicada la situación del Estado a quien la mayoría de la Asamblea señala como infractor de la Carta de las Naciones Unidas por no cumplir las Resoluciones emanadas de la propia Asamblea. Pero delicada es la postura de todo el que sufre un reproche, aunque éste sea de carácter meramente moral.

En el proceso de positivación jurídica de las reglas sobre descolonización, un factor digno de ser tenido en cuenta es el papel representado por el Consejo de Seguridad. Pieza central de las Naciones Unidas, tal como la Organización fue delineada en San Francisco y comenzó a actuar, el Consejo de Seguridad no es tampoco un órgano legislativo, y sólo en cierta medida puede ser considerado como órgano de aplicación del Derecho internacional, pero, en virtud del art. 24 de la Carta, actúa en nombre de todos los Estados miembros al desempeñar las funciones que le impone la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales, y los Estados miembros, según el art. 25, convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta.

A la vista de estos fundamentales preceptos, la ratificación hecha por el Consejo de Seguridad de la Resolución 1.514 (XV) de la Asamblea y, especialmente, de la interpretación dada por esta Resolución al derecho de libre determinación de los pueblos, proclamado por la Carta misma, adquieren, si no el valor de una norma de Derecho internacional, cuando menos el de directrices políticas impuestas por el órgano que ejerce las funciones de gobierno de las Naciones Unidas.

Seguramente, la postura más certera ante el problema de la positivación jurídico-internacional de las normas integrantes del llamado Derecho de la descolonización sea la de no pronunciarse sobre ellas en un juicio de conjunto, sino mediante un análisis que diferencie las normas ya positivadas, en cuanto han sido admitidas unánimemente, de aquellas otras respecto a las que existe oposición más o menos motivada y persistente por parte de algunos Estados. A esta tesis analítica se inclina el profesor Virally¹⁸³, al

182 WALDOCK: *General Course on Public International Law* (R. des C., 1962, II, T. 106, págs. 33 y 34).

183 VIRALLY: *Droit international et décolonisation devant les Nations Unies* (An. Fr. Dr. Int., 1963, pág. 541).

hacer notar que mientras existe pleno acuerdo sobre la autodeterminación y acerca del carácter transitorio de la dependencia colonial, este apoyo unánime falta a tesis tan extremas como las de que la situación colonial constituye una infracción de los derechos del hombre, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas, y compromete la paz y la seguridad internacionales, tal como expresa el punto 1 de la Resolución 1.514 (XV).

Es posible, sin embargo, que la valoración específica de cada una de las reglas y principios integrantes de las Resoluciones dirigidas contra el colonialismo sea susceptible de realizarse con un criterio menos riguroso, y, en cierto modo, menos conservador, que el preconizado por el profesor Virally. En primer lugar, la unanimidad absoluta entre los Estados para la admisión de nuevas reglas de Derecho internacional, con la consiguiente consideración de *res inter alios acta* de estas reglas para los Estados que no participaron en su formación, es exigencia adecuada al Derecho internacional convencional, pero no al contenido en fuentes generales como la costumbre y los principios generales del Derecho. Si alguna de las normas descolonizadoras, independientemente de su proclamación por los órganos de la O. N. U. puede incluirse dentro de alguna de las categorías mencionadas, parece acertado sustituir el criterio de la unanimidad por el menos riguroso de la generalidad.

En segundo término, como hemos visto, y Virally no parece tener en cuenta, el Consejo de Seguridad ha confirmado en ocasiones algunas normas referentes a la descolonización, especialmente las contenidas en la Resolución 1.514 (XV) de la Asamblea General. Dentro del más ortodoxo criterio interpretativo de los artículos 24 y 25 de la Carta, los Estados miembros se comprometen a acatar y cumplir las Resoluciones adoptadas por el Consejo conforme a la Carta misma. Aunque algún Estado pretenda que el Consejo de Seguridad pudo extralimitarse de sus poderes, su afirmación no tiene más valor jurídico ni moral que la que implícitamente hace el Consejo de Seguridad, por el simple hecho de admitir a discusión una cuestión colonial, de que ésta interesa a la paz o a la seguridad internacionales, y es, por tanto, de la competencia del Consejo.

Significación relevante tiene también el hecho de que frente a la intromisión indebida del Consejo de Seguridad en una cuestión de su competencia, por medio de la aprobación de una Resolución por mayoría, los miembros permanentes del Consejo disponen de la facultad del veto, cuyo no ejercicio, si no una aprobación tácita o presunta, cuando menos supone la expresión de una actitud dubitativa, que no quiere llegar a su oposición a dar carácter positivo a las normas sobre descolonización.

Lo que no puede admitirse es que, en cuanto consecuencia del derecho de autodeterminación de los pueblos, se quieran implantar nuevas reglas

internacionales, en clara contradicción con los principios básicos del Derecho de las Naciones Unidas o del propio Derecho internacional común. Por este motivo es recusable la actitud de algunos Estados afroasiáticos y de otros del bloque soviético respecto a la licitud de las guerras liberadoras del colonialismo, en cuanto excepción a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, contenida en el párrafo 4.º del art. 2.º de la Carta, tal como fue sostenida para cohonestar el ataque armado contra Goa.

Pero es también obvio que el resultado de este análisis de las diferentes Resoluciones en materia de descolonización, aunque consiguiese la máxima exactitud posible en el momento de ser realizado, correría siempre el riesgo de necesitar una rápida reconsideración, no sólo ante nuevas Resoluciones de los órganos de la O. N. U. competentes para emitir las, sino en presencia de nuevos hechos, que diesen el apoyo de la efectividad a lo que era dudosamente jurídico.

Sin necesidad de reiterar lo expuesto hace algunos años¹⁸⁴, es oportuno recordar que, si bien es cierto que en Derecho internacional *ex iniuria, ius non oritur* —frente a los defensores extremados del principio de efectividad, que llegan a conceder carácter jurídico a cualquier situación fáctica—, el nacimiento de nuevos Estados, aunque constituya una violación del Derecho del Estado desmembrado, no sólo no es antijurídico en el orden internacional, sino que es productor de consecuencias, en virtud del principio de efectividad, en este ordenamiento, entre las cuales la más importante es la personalidad del nuevo Estado como sujeto de Derecho de Gentes. Así, a medida que son más las colonias que advienen a la independencia, cobra más fuerza el razonamiento inductivo que de los hechos se eleva al principio que le sirve de fundamento, en este caso, al de autodeterminación de los pueblos.

Proclamado este principio en la Carta de las Naciones Unidas, en momentos en que una explicable prudencia política aconsejaba dejarlo un tanto impreciso de contenido y consecuencias, resulta criterio más objetivo que el preconizado por Virally, de condicionar la admisión de cada una de éstas a la aceptación unánime por los Estados miembros de la Organización, el de valorar cada una de las reglas integrantes de las Resoluciones descolonizadoras en función de su conformidad o disconformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

La consideración, por una gran parte de la doctrina actual, de los votos emitidos por los Estados en la Asamblea General de la Organización como una repetición de actos, generadora de costumbre jurídica viene a robustecer

184 MIAJA: *El principio de efectividad en Derecho internacional*, Valladolid, 1958, págs. 47 a 62.

este criterio con la diferenciación clásica entre las tres clases de costumbre, conforme, a falta y en contra de las reglas de Derecho escritas.

En consecuencia, un análisis de cada uno de los puntos de las Resoluciones en materia de descolonización debe tener por meta encuadrar el contenido de cada uno de estos puntos en uno de los términos de la triple clasificación de reglas *secundum Chartam, proeter Chartam* o *contra Chartam*, para negar validez jurídica a las que merezcan la última calificación y admitir la de las restantes.

Como tendencia, no encarnada en ninguna Resolución de la Asamblea hasta ahora, pero fuertemente sostenida por muchos Estados, contraria radicalmente a la Carta, no puede citarse más que la que preconiza el uso de la fuerza para poner fin a las últimas supervivencias del colonialismo. No hay necesidad de esforzarse en razonar la contrariedad de esta tesis tanto con la Carta de las Naciones Unidas como con el Derecho internacional general: admitir una excepción a la ilicitud del empleo de la fuerza en las relaciones entre los Estados supondría un retroceso considerable en el desarrollo del Derecho de Gentes y la apertura de un portillo para otras posibles y gravísimas perturbaciones de la paz.

Menos contrario a la letra de la Carta, pero nada conforme con su espíritu de creación y sostenimiento de un clima pacífico en las relaciones entre los pueblos, es el punto tercero de la Resolución 1.514 (XV), al declarar que la falta de adelanto de los pueblos coloniales no puede constituir pretexto para retrasar su independencia. No hay por qué insistir en este particular, ya ampliamente tratado.

En lo demás, el contenido de las Resoluciones adoptadas por la Asamblea General no puede calificarse de antijurídico: expresa decisiones de la mayoría de la humanidad actual, unas interpretativas de la Carta y otras encaminadas al desarrollo de uno de sus principios fundamentales, el de la autodeterminación de los pueblos. Y respecto a aquellas Resoluciones de la Asamblea que han sido respaldadas por el Consejo de Seguridad, es innegable que han añadido el ejercicio de una *potestas* robustecedora de la autoridad ética y del principio de valor jurídico con que nacieron en el órgano deliberante más alto y democrático del orbe.

XIII

LA INDEPENDENCIA DE LOS PUEBLOS COLONIALES COMO FACTOR DE TRANSFORMACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL

Un fenómeno observado desde hace pocos años, aunque cada vez con mayor intensidad, es la inadecuación de algunas de las reglas constitutivas del Derecho internacional, hasta ahora vigente, para dirigir las relaciones de una sociedad de Estados heterogéneos, en la que, al lado de los de formación cristiana, occidental y, más o menos acentuadamente encuadrados en el régimen capitalista, se alinean otros países de estructura económica comunista y los afroasiáticos que acaban de advenir a la independencia.

La influencia que la emancipación de estos últimos pueda ejercer en la transformación del Derecho internacional es, por lo dicho, difícilmente separable del hecho de la convivencia en el mundo actual entre Estados capitalistas con las llamadas democracias populares. Ambos hechos operan, conjuntamente unas veces y de manera separada otras, en la eliminación de viejas normas internacionales y en su sustitución por otras más conformes con la actual infraestructura de la sociedad internacional, tanto más compleja cuanto que aparece integrada no sólo por los Estados sino también por diferentes Organizaciones internacionales y grupos de presión de toda índole.

A pesar de ello, y de la celeridad con que en el mundo actual se suceden los acontecimientos internacionales, el reflejo de estos hechos en la normatividad internacional no es instantáneo, ni fácilmente captable en un determinado momento. El actual Derecho internacional consta de diferentes capas históricas, la más antigua procedente de la Edad Media, integrada por reglas consuetudinarias, forzosamente de muy lentas posibilidades de cambio.¹⁸⁵

¹⁸⁵ GUGGENHEIM: *Les principes de Droit international public* (R. des C., 1952, I, T. 80, págs. 36 a 50).

Por otra parte, una dificultad adicional para percibir exactamente lo que en un determinado momento ha perdido vigencia dentro del orden jurídico internacional deriva de la posibilidad de derogación por desuso de normas escritas y consuetudinarias integrantes de él, lo que, en cada caso particular de abandono de una regla por sus destinatarios, hace opinable si nos encontramos ante el mero incumplimiento de una norma vigente o de su derogación por *desuetudo*.¹⁸⁶

Con estas necesarias salvedades, podemos preguntarnos cuál es la aportación de los nuevos Estados independientes de Asia y África para la transformación del orden jurídico internacional gestado por los países del centro y del occidente de Europa.

Pudiera pensarse, ante todo, en una cosmovisión diferente. El Derecho internacional europeo fue, al menos desde los tratados de Westfalia, un orden de convivencia entre las diferentes Confesiones cristianas, que necesariamente había de basarse en lo que éstas tenían de común: el Decálogo y un sistema moral con los suficientes elementos de uniformidad para haber resistido el paso de una sociedad monárquica y estamental a otra clausista, burguesa y capitalista, hoy en tensión profunda con tendencias que pueden, de manera muy genérica, ser calificadas de socialistas.

Mientras la integración en la sociedad internacional de los Estados americanos o de los Dominios británicos de raza blanca no había de modificar la cosmovisión que, en los momentos respectivos, presidía el Derecho internacional, la emancipación de los pueblos afroasiáticos ha hecho convivir aquella concepción cristiana y occidental con la de pueblos, integrados por cientos de millones de habitantes, de religiones bramánica, budista o islámica, en los que, además, no se han presentado, o han aparecido sólo muy débilmente, fenómenos de secularización del pensamiento en todos los aspectos de la convivencia humana, lo que liga fuertemente a las reglas de conducta informantes de la conciencia de aquellos pueblos con sus religiones respectivas.

No es extraño que la presencia de los nuevos Estados en la vida internacional actual, juntamente con la de los países soviéticos portadores también de su propia cosmovisión —al menos, oficial—, haya podido permitir a algunos observadores, como McDougal, hablar de pluralismo de valo-

¹⁸⁶ FRIEDMANN: *The changing Structure of International Law*, London, 1964, págs. 132 a 134.

res¹⁸⁷, o a Kunz de pluralidad de concepciones iusnaturalistas en el mundo actual.¹⁸⁸

El hecho es innegable, pero muy difícil de calibrar exactamente, al menos por quienes no podemos leer los escritos en la lengua original de aquellos pueblos, y tenemos que conformarnos, en el mejor de los casos, con los trabajos que algún escritor oriental escribe en idiomas europeos. Hasta hace muy poco, era frecuente el hecho de que algún estudioso chino, japonés, indio o musulmán, generalmente entre los formados en Universidades del mundo occidental, diese a conocer la concepción doctrinal del Derecho de gentes profesada en los pueblos respectivos, a través de sus Libros Sagrados y de una práctica más o menos dilatada.¹⁸⁹ Por regla general, se trataba de estudios eruditos, de agradable lectura, pero en los que un explicable patriotismo llevaba a los respectivos autores a descripciones tan optimistas que en ellas el Derecho internacional de los pueblos respectivos, igualaba, si no superaba, al occidental en cuanto perfección técnica y sentido humanitario.

Seguramente, sin infravalorar demasiado el factor religioso en los pueblos de Asia y África, en su proyección en todos los aspectos de sus respectivas culturas, cualesquiera estímulos de él derivados podían operar solamente en el ámbito restringido de los mundos islámico, bramánico o budista, sin una eficacia genérica para el conjunto de países afroasiáticos. Lo verdaderamente común en el ideario que condujo a estos pueblos a la consecución de su independencia tenía origen europeo. Las creencias en la dignidad del hombre, en la libertad individual y política, en la igualdad de los seres humanos, sin discriminación de raza o de color, necesariamente bien acogidas por quienes no disfrutaban de sus beneficios, habían sido aprendidas en Europa por las minorías afroasiáticas educadas fuera de sus respectivos países, que pronto habían de dirigirlos.

187 MCDUGAL Y LASSWELL: *The identification and Appraisal of diverse Systems of Public Order* (American Journal of International Law, 1959, págs. 1 a 29).

188 KUNZ: *Pluralism of legal Values and Systems and International Law* (American Journal of International Law, 1955, págs. 370 a 376).

189 A título de ejemplos, pueden citarse: VISWANATHA: *International Law in Ancient India*, London, 1925; SIU TCHOAN-PAO: *Le Droit des Gens et la Chine antique*, París, 1926; KHADDURI: *War and Peace in the Law of Islam*, Baltimore, 1955; MILLIOT: *La conception de l'Etat et de l'ordre légal dans l'Islam* (R. des C., 1949, T. 75); etc. Una excelente visión de conjunto acerca de los resultados de estos estudios, en TRUYOL SERRA: *Noções fundamentais de Direito internacional público* (2.^a ed.), Coimbra, 1962, págs. 174 a 178 y 193 a 195.

No era difícil tampoco insertar estas ideas occidentales en el sistema de creencias religioso-filosóficas de cada uno de los pueblos herederos de viejas culturas, y aun renovar antiguas denominaciones para nuevas realidades, como la de *Panch Shila*, aplicada antes a los mandamientos de la ética budista, y hoy a los cinco principios proclamados en el Tratado chino-hindú de 1954.

Y también era natural, cuando se trataba de alentar a los pueblos coloniales a luchar por su independencia, que los adalides de los movimientos emancipadores hiciesen resaltar el contraste entre la conducta de los Estados metropolitanos en su propio territorio con la que seguían en sus dependencias, en lo que afecta al respeto de los derechos y libertades del hombre, con el consiguiente riesgo de traspasar los límites de la acción impulsada por el sentimiento de justicia para incidir en los excesos del resentimiento contra los antiguos opresores.

Al lado de estos factores de tipo espiritual, otro material ha informado la actitud de los países recién advenidos a la independencia. Casi todos ellos figuran en los grados más bajos de la escala del desarrollo económico: casi por definición, las colonias fueron centros productores de materias primas, de muy escasa industrialización. Y llegan a su independencia, precisamente, en el momento en que, abandonadas fracasadas tentativas de autarquía económica, se ha abierto paso una amplia cooperación internacional para la explotación racional de los recursos materiales del mundo todo. Los pueblos infradesarrollados, como son casi todos los nuevos Estados de Asia y África, necesitan de capitales extranjeros, pero recelan, fundadamente, que su ayuda pueda servir al mismo Estado que dejó de ser su Metrópoli, o a cualquier otro país occidental, de medio para continuar después de la independencia política una especie de colonialismo económico.

Ahora bien, el Derecho internacional de los países occidentales ha cumplido muchas veces la función de tutelar las inversiones de capital de los países ricos en regiones del mundo más atrasadas económicamente, a través de la protección diplomática, de la que ha podido decir jurista tan poco sospechoso de anticapitalismo como el norteamericano Jessup¹⁹⁰ que no es otra cosa que un aspecto del imperialismo o diplomacia del dólar, sin otra inexactitud que la de no generalizar la afirmación a las pretensiones de responsabilidad internacional ejercidas por países capitalistas diferentes de los Estados Unidos frente a aquéllos en los que estaban colocadas sus inversiones.

190 JESSUP: *A Modern Law of Nations. An Introduction*, New York, 1948, pág. 96.

Es este factor económico, conjugado con el recelo, y, si se quiere, hasta con el resentimiento, frente al antiguo colonizador, el que explica primordialmente la reserva de los nuevos Estados afroasiáticos, no frente al Derecho internacional en bloque, sino respecto a algunas de sus reglas que estiman haber sido elaboradas con la finalidad de proteger intereses susceptibles, si son respetados, de aunar la independencia política con la subordinación económica.

El fenómeno no es totalmente nuevo, pues tiene antecedentes clarísimos en la actitud de las Repúblicas hispanoamericanas ante ciertas instituciones del Derecho internacional originario de Europa, especialmente en relación con la responsabilidad internacional por daños causados a extranjeros. El hecho es bien conocido de todos los estudiosos del Derecho de Gentes, y su manifestación más clara la actitud de los países americanos en la Conferencia de La Haya de 1930, en la que no pudo llegarse a acuerdo alguno en materia de responsabilidad del Estado ante la oposición radical de posturas entre los Estados europeos y los hispanoamericanos. En estos nació, la llamada *Doctrina Calvo*, tendente a insertar en los Convenios de carácter económico una cláusula de exención de responsabilidad por daños causados a extranjeros, la *Doctrina Drago*, condenatoria de las intervenciones extranjeras por infracción a estipulaciones de carácter financiero, la *Doctrina Podestá Costa*, o de la "Comunidad de fortuna", que, según el citado internacionalista argentino, integraban los extranjeros que ejercían actividad económica en un territorio con los naturales de éste, lo que hacía imposible toda reclamación internacional por daños causados a los primeros.¹⁹¹

Surgidas en América estas auténticas protestas contra el Derecho internacional europeo mucho antes de que el tránsito de la Microeconomía a la Macroeconomía hecho por Keynes y sus seguidores colocase en primer plano los problemas del desarrollo, no es de extrañar que en los momentos actuales, cuando ya no se trata de la penetración lenta del capitalismo extranjero en los países de economía más atrasada, sino del intento de transformarla en pocos años y con una abundancia de medios en la que hace pocos decenios no podía soñarse, el recelo hacia un Derecho internacional garante de las inversiones de capital extranjero sea sentido

191 Es fundamental, a pesar de la fecha ya remota de su publicación, la obra de GUERRERO: *La codification du Droit international*, París, 1930. Entre las obras más recientes, PODESTÁ COSTA: *Derecho internacional público* (3.^a ed.), Buenos Aires, 1955, T. I, págs. 415 a 504, y ULLOA: *Derecho internacional público* (4.^a ed.), Madrid, 1957, T. II, págs. 251 a 280. Desde el punto de vista europeo, PUIG: *Les principes du Droit international public americain*, París, 1954, págs. 59 a 63.

fortísimamente en los nuevos Estados afroasiáticos, ni que juristas hispano-americanos reivindicuen para su continente la primacía en esta protesta.¹⁹²

Un intento de concreción de los agravios que los nuevos Estados alegan frente al Derecho internacional tradicional tiene que partir del análisis de sus fuentes, que, como es sabido, el art. 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia reduce a tres: Convenios generales o especiales, costumbre internacional y principios generales del Derecho reconocidos por los países civilizados, añadiendo, tan sólo en calidad de medios auxiliares para la determinación del Derecho, la jurisprudencia de los Tribunales internacionales y la doctrina de los publicistas más acreditados.

Por regla general, la hostilidad de los nuevos Estados se centra frente a la segunda y la tercera de estas fuentes jurídicas, es decir, de las integrantes del Derecho internacional general. Ha sido doctrina generalmente seguida por los internacionalistas las de que, cuando aparecía un Estado nuevo, por el mero hecho de su existencia, quedaba obligado al Derecho internacional general, y fue también práctica de muchos Estados la de otorgar su reconocimiento a los de nueva creación tan sólo cuando ofrecían garantías de observarlo.

La teoría y la práctica mencionadas eran aplicadas sin dificultad en el supuesto de nacimiento de nuevos Estados dentro del ámbito geográfico de la cultura occidental, tales como los Dominios británicos de raza blanca o los países que surgieron en Europa a la terminación de la primera guerra mundial al desintegrarse los Imperios ruso y austrohúngaro. Los gobernantes de estos nuevos Estados, y en gran parte también el sector activamente político de su población, estaban familiarizados con el Derecho internacional común, y tenían más posibilidades de ganancia que de quebranto en acogerse a su protección.

Con los países afroasiáticos ahora emancipados, la situación es diferente: sus propios gobernantes, con la excepción de los que pudieran haber realizado estudios especializados en el mundo occidental, conocen mal el Derecho internacional, de cuya aplicación sólo han vivido la parte que supone discriminaciones de razas, religiones o colores, tal como los llamados tratados desiguales, o instituciones no hace mucho desaparecidas, como el régimen de capitulaciones. En cuanto estas reglas internacionales, que en la técnica de los antiguos romanistas pudieran calificarse de *odiosas*, han sido generadas por tratados internacionales, es lógico que los nuevos Esta-

192 VALLADAO: *Démocratisation et socialisation du Droit international*, Paris, 1962, y URIBE VARGAS: *La Carta de Addis-Abeba y el Derecho internacional*, Bogotá, 1964.

dos pretendan haber entrado en la vida desligados totalmente de sus últimas supervivencias, y que no se consideren vinculados por los convenios concertados por los antiguos países metropolitanos, rechazando cualquier pretendida regla de Derecho internacional relativa al fenómeno conocido por los especialistas como sucesión de Estados, tema hasta ahora, pese a sus numerosos casos de aplicación práctica, un tanto académico, y que en estos últimos años ha cobrado una plena actualidad, hasta el punto de haber sido incorporado a la agenda de trabajo de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas.¹⁹³

Frente a la parte más amplia del Derecho internacional general, integrada por la costumbre, su formación a través de una repetición de actos y de la *opinio iuris* de quienes los realizaron de que respondían a una necesidad jurídica, los nuevos Estados recelan del contenido que pueda revestir el Derecho consuetudinario internacional, en cuanto fue gestado por actos repetidos de los países occidentales, entre los que se encontraban todas las Potencias colonizadoras, de acuerdo a la *opinio iuris* que formaba el patrimonio ético y jurídico común a aquellos mismos países.¹⁹⁴

Por otra parte, el Derecho consuetudinario internacional es mucho menos preciso de lo que pudiera pensarse por quien adquiere la primera información sobre él en un libro didáctico. Un empeño en el que, casi totalmente, fracasó la Sociedad de las Naciones, la codificación del Derecho internacional, es decir, la transformación de sus reglas consuetudinarias en convencionales, ha sido reasumido por la Organización de las Naciones Unidas, a través de su Comisión de Derecho Internacional, cuyos trabajos han empezado a rendir sus frutos, precisamente, en el momento en que se producía la emancipación en masa de los países coloniales: en 1958 y 1960 tienen lugar en Ginebra las dos Conferencias para la codificación del Derecho del Mar, en 1961 la de Viena sobre los agentes diplomáticos y en 1963 otra sobre los agentes consulares. Los nuevos Estados asisten a estas reuniones internacionales, toman parte en sus discusiones y votos, en los que expresan puntos de vista que, en ocasiones, no coinciden con los de los Estados occidentales. En dichas Conferencias, los delegados de los países últimamente emancipados comprueban la inseguridad e imprecisión de muchas reglas que se consideraban generalmente con vigencia consuetudinaria en la vida internacional, lo que hace explicable su desconfianza hacia otras normas también

193 GONZÁLEZ CAMPOS: *Algunas consideraciones sobre los problemas de la sucesión de Estados* (R. E. D. I., 1963, págs. 551 a 578).

194 ABI-SAAB: *Carnegie Endowment Conference on the Newly Independent States and International Law, Genève, 1963, págs. 8 a 10.*

consuetudinarias, que les son mal conocidas, y que, en el mejor de los casos, siempre se les presentan a sus ojos como una creación de los Estados occidentales.

Dentro de la doctrina elaborada en éstos acerca de la costumbre internacional, aparecía, además, una fundamental discrepancia entre dos posiciones teóricas: la positivista que hace únicos destinatarios de las normas internacionales consuetudinarias a los Estados que han intervenido en el proceso de formación de cada costumbre, y la de juristas de muy diferentes tendencias, coincidentes en contentarse con la generalidad de los actos estatales generadores de cada costumbre, sin exigir que, cada vez que una regla consuetudinaria es alegada frente a determinado Estado, haya que demostrar la participación de éste en la formación de aquella regla.

No puede sorprender, por consiguiente, que los Estados afroasiáticos se acojan a la primera de estas dos tendencias doctrinales, para recusar su sujeción, en principio, a las costumbres integrantes del viejo Derecho internacional, creadas de manera exclusiva por los pueblos europeos, o, en general, occidentales, sin perjuicio de admitir su vinculación por otras costumbres internacionales que, aunque tengan análogo origen, hayan sido admitidas por cada uno de los nuevos Estados.

Más explicable aún es la escasa simpatía que los nuevos Estados muestran ante la tercera fuente reconocida por el Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, es decir, por los principios generales del Derecho reconocidos por las *naciones civilizadas*. El texto aprobado en la Conferencia de San Francisco de 1945 reprodujo esta mención que ya se encontraba en el art. 38 del Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional redactado en 1920, pero lo que a nadie pudo extrañar ni parecer ofensivo en cada una de aquellas fechas, suponía, no muchos años después, dos deducciones altamente molestas para los pueblos afroasiáticos: 1.^a Que existían unas naciones civilizadas y otras carentes de civilización; y 2.^a Que ciertas reglas aplicables por el Tribunal más alto del mundo adquirirían vigencia en Derecho internacional por su presencia anterior en todos, o en gran parte de los Estados calificados como civilizados, discriminación que abona el recelo de los nuevos Estados no sólo ante las normas generales del Derecho internacional anteriores a su independencia, sino también frente a los Tribunales encargados de aplicar estas normas.

Seguramente, no se pueda generalizar demasiado en este punto. Los Estados afroasiáticos no ignoran prácticamente la existencia del Tribunal Internacional de Justicia, ante el que no sólo alguno de ellos ha comparecido en calidad de demandado, como ocurrió a la India en el asunto del derecho de paso entre Goa y los enclaves portugueses en aquella península, o, antes, el Irán para responder de la reclamación británica por la nacio-

nalización de las explotaciones petrolíferas persas, sino también como parte actora en los asuntos promovidos por Etiopía y Liberia contra la Unión Surafricana, por supuestas o reales violaciones de los Derechos humanos en el territorio del África suroccidental, y por la República del Camerón contra la Gran Bretaña por la conducta seguida por ésta como Potencia administradora del Camerón septentrional. No ha faltado tampoco en aquel Tribunal un litigio de fronteras entre Camboya y Tailandia, que completa el panorama de la ya activa presencia de los Estados afroasiáticos ante la jurisdicción de La Haya.

Pese a este hecho, al que hay que agregar las adhesiones de algunos Estados recientemente emancipados a la cláusula facultativa sobre jurisdicción obligatoria del Tribunal Internacional de Justicia ¹⁹⁵, lo cierto es que son numerosas las manifestaciones de gobernantes y juristas de Asia y África expresivas del recelo hacia la formación occidental de la mayor parte de los magistrados de aquel Tribunal y del Derecho que están encargados de aplicar. ¹⁹⁶ Síntoma significativo de este recelo encontramos en la

195 En 15 de junio de 1964, fecha de cierre del último anuario hasta ahora publicado del Tribunal, estaban adheridos a su cláusula facultativa, aparte de los Estados europeos y americanos, los que siguen: África del Sur, Australia, Camboya, China nacionalista, India, Israel, Japón, Liberia, Nueva Zelanda, Uganda, Paquistán, Filipinas, República Árabe Unida, Somalia, Sudán y Turquía (COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, ANNUAIRE, 1963-1964, págs. 217 a 240). Puede agregarse, como dato curioso por lo aislado, la adhesión, en 27 de marzo de 1962, de la República del Alto Volta al Acta General de Arbitraje de 1928, revisada por la Asamblea de la O. N. U. en 1949, por la que solamente están vinculados, aparte del Estado africano citado, otros cinco europeos. Vid.: YTURRIAGA BARBERÁN: *Los Estados africanos ante la solución judicial de las controversias* (Política internacional, núm. 77, 1965, págs. 103 a 120).

196 A título de ejemplo, entre los más recientes, de este recelo de los nuevos Estados frente al Tribunal Internacional de Justicia, es oportuna la transcripción de las palabras del jurista afgano Sr. Tabibi en la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas: "Hay que reconocer que existe cierta resistencia a llevar los asuntos ante la Corte Internacional. Siente el máximo respeto por los méritos personales de los magistrados, pero cree que la actual composición de la Corte no es aceptable lógicamente para una gran cantidad de países. La elección de magistrados no está en consonancia con el Estatuto de la Corte, que no dispone que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tengan derecho también a un puesto permanente en la Corte Internacional. Otra deficiencia es la excesiva representación europea y la deficiente representación de Asia y África, de dónde, por lo general, proceden las partes agraviadas. Todos reconocen que los magistrados europeos son hombres de relevantes méritos en Derecho internacional, pero es menester también que los magistrados de la Corte Internacional conozcan los sentimientos de los pueblos de todas las regiones del mundo, y comprendan los antecedentes de las situaciones en

Carta de la Organización de Estados Africanos, firmada en Addis-Abeba el 25 de mayo de 1963, que sigue en muchos aspectos a la de la Organización de Estados Americanos, suscrita en Bogotá en 30 de abril de 1948, pero con una fundamental diferencia: mientras los Estados americanos han aceptado la obligación de dirimir todas las diferencias jurídicas *inter se* ante el Tribunal Internacional de Justicia, los firmantes de la Carta africana se obligan a resolver sus diferencias pacíficamente, por diferentes medios entre los que no figura la sumisión a aquel Tribunal.

Y, sin embargo, a él han acudido como demandantes frente a Inglaterra y a la Unión Surafricana, sin duda por vía de ensayo de lo que pueden esperar en asuntos de mayor trascendencia que los dos hasta ahora incoados. Mientras tanto, indicio fehaciente de que los nuevos Estados no desprecian al Tribunal es la modificación que en su composición ha hecho la última renovación de Jueces, resultante de las elecciones verificadas en el Consejo de Seguridad y en la Asamblea de las Naciones Unidas en el otoño de 1963, en la que fue reelegido el inglés Sir Gerald Fitzmaurice, sustituido el anciano juez francés Basdevant por su compatriota Gros, pero en la que los tres Magistrados hispanoamericanos, a quienes correspondía cesar, cedieron sus puestos al mexicano Padilla Nervo —auténtico adalid, como veremos, de las aspiraciones de los nuevos Estados independientes—, al paquistaní Sir Zafrulla Khan y al señor Forster, Presidente del Tribunal Supremo del Senegal.

Este cambio de la distribución geográfica de los jueces, que es de esperar no sea el único, tiene su correspondencia en otros órganos de la O. N. U., incluso en los asientos no permanentes del Consejo de Seguridad, en que han tenido, y poseen hoy, una adecuada representación los nuevos Estados afroasiáticos.

Si han sido estos propios países quienes han conquistado esta representación con el peso de sus votos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en un medio muy diferente, como es el que representa el Instituto de Derecho Internacional, organización científica de carácter privado, desvinculada de cualquier Estado, se ha prestado la debida atención a la presencia en el mundo de los nuevos Estados. En efecto, el Instituto aprobó, en su reunión de Salzburgo de 1961, una reforma de sus Estatutos, que

que han de entender. Reitera que el factor tiempo es un grave problema. Por ejemplo, Liberia y Etiopía han entablado procedimientos ante la Corte Internacional contra el África Sudoccidental, pero estos procedimientos durarán probablemente muchos años" (ANUARIO DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, 1963, I, páginas 183 y 184).

elevaba de sesenta a setenta y dos el número de Asociados de aquella Corporación, para reservar los doce puestos adicionales a juristas procedentes de regiones del mundo que hasta ahora no habían tenido acceso al Instituto, y, en ejecución de esta reforma, en la reunión de Bruselas de 1963 se inició la provisión gradual de las vacantes con la elección de un internacionalista turco, el señor Erim, y dos africanos, el ya mencionado señor Forster, y Sir Louis Mbanefo, de Nigeria, a los que hay que añadir el filipino Florentino Feliciano, elegido en la reunión de Varsovia de 1965.

No es exagerado entender que este hecho encierra un alto simbolismo: el reconocimiento por los máximos cultivadores de la ciencia jurídicointernacional de que ésta se encuentra ante una fase crucial de su desarrollo, en la que no pueden estar ausentes las civilizaciones diferentes de la occidental y los hombres que las encarnan.

Es posible que los gobernantes de los nuevos países independientes no sepan con entera precisión cómo desean modelar el futuro Derecho internacional ni cuál haya de ser su exacto contenido, pero existe algo perfectamente claro para ellos: la conciencia de regir pueblos infradesarrollados en el orden económico, y el deseo de evitar que el capitalismo de las antiguas potencias metropolitanas prolongue su acción después de la emancipación política de las colonias a través de una subordinación de tipo económico.

Mentes clarividentes, aunque posiblemente de visión algo unilateral, hace años sostienen que la verdadera oposición en el mundo actual no es tanto la que enfrenta a Washington con Moscú, al occidente cristiano, democrático y capitalista con el oriente ateo, totalitario y comunista, sino la que coloca en pugna a los países supradesarrollados con los infradesarrollados. Fue, creemos, el jurista holandés Röling¹⁹⁷, quien primero sostuvo este punto de vista, que, con algunas variantes, encontramos en el alemán Dahm¹⁹⁸ y en el mexicano Seara Vázquez.¹⁹⁹

Estos internacionalistas trasladan así la lucha de clases, la eterna pugna que Marx describió entre los poseedores y los desposeídos, del campo interno al internacional, llegando Seara al extremo de profetizar que la actual tensión ruso-china no podrá por menos de agravarse cada día, para ocupar la Unión Soviética el puesto que le corresponde, por su grado de

197 RÖLING: *International Law in an expanded World*, Amsterdam, 1960, páginas 68 y sigs.

198 DAHM: *Zür gegenwärtigen Lage des Völkerrecht* (Jahrbuch für Internationales Recht, 1961, págs. 43 y sigs); *Völkerrecht*, T. II, Stuttgart, 1961, páginas 626 a 632.

199 SEARA VÁZQUEZ: *El mundo en transición*, México, 1962.

desarrollo económico, al lado de los Estados capitalistas, y China alinearse con los pueblos afroasiáticos de economía infradesarrollada.²⁰⁰

Es innecesario entrar en una crítica detenida de tesis tan radical. Para quien conozca, al menos en sus líneas esenciales, la complejidad de fuerzas que operan en la vida internacional actual, ni puede ser negada la trascendencia del factor económico en ella, más agudizada cuando se trata de tensiones entre pueblos pobres tanto con países más desarrollados como con grupos financieros de carácter privado procedentes de estos últimos, ni tampoco es posible una simplificación excesiva que todo lo centre en este tipo de tensiones. Otra vez, el ejemplo de los Estados hispanoamericanos, a lo largo del siglo y medio de su existencia, nos demuestra que al lado de actitudes revolucionarias, para el respectivo momento, frente a unas reglas internacionales protectoras de las inversiones extranjeras, no han faltado otras de conformismo, no siempre impuesto por la fuerza de las grandes Potencias capitalistas, sino a veces fruto de la política interna de grupos dirigentes de cada país hispanoamericano, bien avenidos, y, acaso, partícipes, de los beneficios resultantes de la explotación extranjera de su propio país. Baste recordar la tensión entre ambas tendencias, al discutirse el problema de la intervención en la VI Conferencia Panamericana de La Habana en 1928.²⁰¹

Por otra parte, así como el fenómeno de la lucha de clases se atenúa en el interior de los Estados mediante una política social generosa, que ha llegado a cambiar radicalmente las concepciones jurídicas propias del individualismo liberal, el mismo fenómeno se presenta ya a nuestros ojos en el orden internacional. Por de pronto, la ampliación progresiva del contenido del Derecho internacional general y del de las Organizaciones internacionales ha llegado al campo económico, con programas de ayuda y asistencia a los pueblos en grado regular o inferior de desarrollo.²⁰² Las mismas Naciones Unidas ejercen mediante uno de sus órganos, el Consejo Económico y Social, auxiliado por diferentes Comisiones, una labor que habría que calificar de intensa, de no ser comparada con las dimensiones del problema que ha de resolver. Todo hace esperar que estas tareas se amplíen más aún con la presencia de los nuevos Estados en los diferentes

200 SEARA VÁZQUEZ: *Ob. cit.*, págs. 45 y 46.

201 BARCIA TRELLES: *Doctrina de Monroe y Cooperación internacional*, Madrid, 1931, págs. 688 a 738, y la bibliografía allí citada.

202 JENKS: *The Scope of International Law* (British Year Book of International Law, 1954, págs. 19 a 48), y *The Common Law of the Mankind*, London, 1958, págs. 152 a 163. En sentido análogo, FRIEDMANN: *The Changing Structure of International Law*, London, 1964, págs. 176 a 181.

órganos de las Naciones Unidas, como demuestra el haberse iniciado en 1961 el Decenio para el Desarrollo mundial.

Tampoco puede olvidarse que así como, en el interior de cada Estado, la lucha de clases unas veces se desenvuelve por cauces de violencia, que pueden llegar a revoluciones y guerras civiles, y en otras ocasiones sigue una tramitación jurídica, con convenios sindicales, huelgas reglamentadas y leyes sobre el trabajo y la seguridad social cada vez más avanzadas, en el orden internacional la inevitable tensión entre países ricos y pobres es también susceptible de encontrar fórmulas jurídicas para evitar la violencia. Precisamente, por esta causa ha sufrido ya ciertas transformaciones el viejo Derecho internacional, para abrir paso, si no a otro, al menos, a una fase de su desarrollo que Valladao caracteriza por las notas de democratización y socialización²⁰³, y Carrillo Salcedo como Derecho internacional social.²⁰⁴

Para la elaboración de este nuevo Derecho internacional, el marco más apropiado es el constituido por la Organización de las Naciones Unidas, especialmente —como ocurre con el proceso de descolonización— bajo el impulso de su Asamblea General, dominada hoy por los países afroasiáticos, sobre todo, cuando cuentan con los votos de los Estados del bloque soviético y de casi todos los hispanoamericanos. Intérprete autorizadísimo de tal tendencia es el actual Secretario de la Organización, U-Thant, quien ya en su primer Mensaje a la Asamblea General había escrito en 1962: “Ya se ha dicho, y desearía repetirlo, que la actual división del mundo en países ricos y países pobres es, en mi opinión, mucho más real, mucho más grave, y, en definitiva, mucho más amenazadora que la división del mundo en campos ideológicos.”²⁰⁵

Aunque el testimonio sea de excepción, y en parte responda a la realidad, no parece que la oposición entre los países infradesarrollados con los Estados ricos o en situación intermedia pueda desligarse totalmente del factor ideológico, siempre que éste no se reduzca a la antítesis entre comunismo y anticomunismo. Si esta oposición fuera lo decisivo, sería inexplicable la postura de la República Árabe Unida, en la que el comunismo

203 VALLADAO: *Démocratisation et socialisation du Droit international*, París, 1962.

204 CARRILLO SALCEDO: *Del Derecho internacional liberal al Derecho internacional social*, Granada, 1963.

205 Organización de las Naciones Unidas. Introducción a la Memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización (16 de junio de 1961 a 15 de junio de 1962), pág. 3.

está declarado fuera de la ley, mientras, en su política internacional de neutralismo y anticolonialismo, mantiene una actitud que la aleja de las potencias occidentales. Aliadas de éstas son Filipinas, Paquistán, Ceilán, y el Irán, lo que no impide que se alineen junto a los restantes pueblos afroasiáticos tanto para la liquidación de los regímenes coloniales como para la transformación del Derecho internacional actual en otro más concorde con sus intereses y aspiraciones.

Dentro del campo neutralista, al que pertenecen la mayor parte de los Estados de Asia y África, el cuerpo de principios de Derecho internacional, reproducción o desarrollo de los *Panch Shila*, constituye un repertorio de ideas que los pueblos afroasiáticos conjugan con la mejor satisfacción de sus intereses. Y no puede olvidarse el hecho, revelado hace poco en un interesante libro del Ministro de Asuntos Exteriores del Senegal, Doudou Thiam²⁰⁶ de la elaboración por pensadores africanos de una nueva versión del socialismo, de fondo cristiano, que inspira la política de Sekú Ture, Sengor, N'Kruman y otros estadistas del continente negro, no obstante la divergencia de directrices políticas entre dos tipos de Estados africanos: unos que han implantado regímenes democráticos y parlamentarios de tipo occidental, como es el caso del Senegal, mientras en otros países, como Guinea, la organización constitucional y la orientación socialista son dirigidas por un partido único y un sindicato único.

Pese a estas divergencias y a las tendencias a la agrupación de los países africanos en grupos, como el de Brazzaville o el de Casablanca, entre todos ellos y los asiáticos la línea directriz más constante en sus relaciones con los Estados occidentales es la defensa de su soberanía económica, sin cuya plena consecución estiman frustrado el logro de su independencia política.

También en este aspecto ha sido la Asamblea de las Naciones Unidas el escenario en el que progresivamente se ha afirmado el derecho de cada pueblo a la soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales, frente a explotaciones extranjeras, con lo que se convirtió en realidad lo que hace treinta años fue opinión aislada del internacionalista alemán Eric Kaufmann, cuando añadía a los clásicos elementos del Estado —población y territorio— un tercero: la fortuna nacional.²⁰⁷

La Asamblea de la O. N. U., desde mucho antes de iniciarse la descolonización en masa, ha proclamado el derecho de los pueblos a sus riquezas

206 THIAM: *La politique étrangère des Etats africains*, París, 1963, páginas 48 a 55.

207 KAUFMANN: *Règles générales du Droit de la Paix* (R. des C., 1935, IV, T. 54, págs. 392 a 397).

y recursos naturales. Su primera declaración en este sentido se encuentra ya en la Resolución de 21 de diciembre de 1952, seguida de otras en 1957 y 1958²⁰⁸, hasta llegar a la fundamental en la materia que es la 1.803 (XVII), aprobada el 14 de diciembre de 1962.

Fruto de un cuidadoso estudio, y matizada por el debate entre diferentes posturas acerca del grado de respeto a la propiedad privada exigido por el Derecho internacional, la Resolución 1.803 es, en apariencia, conservadora, puesto que condiciona las expropiaciones, nacionalizaciones y requisisas, por un lado, a razones de utilidad pública, seguridad o interés nacional, y de otro lado, a una "apropiada" compensación, de conformidad con las leyes internas del Estado que adopta aquellas medidas y de acuerdo con el Derecho internacional, a lo que hay que agregar que establece la fuerza vinculatoria de los convenios entre los países receptores de capital y los particulares extranjeros.

Pero el reverso de la medalla está constituido por las siguientes consideraciones: a) La remisión al Derecho internacional, en cuanto a la indemnización a los afectados por las medidas de nacionalización o expropiación, abre el paso a soluciones que se alejen de la tradicionalmente admitida —y hoy, cuando menos, objeto de discusión— de la plenitud económica de la indemnización. Baste recordar que el Instituto de Derecho Internacional, en su reunión de Siena en 1952, no pudo llegar a un acuerdo sobre este tema; b) Las diferentes interpretaciones posibles del adjetivo "apropiada" con referencia a la indemnización, que mientras la delegación norteamericana entendía como "pronta, adecuada y efectiva", otras delegaciones interpretaban con mayor laxitud²⁰⁹, y, c) En el preámbulo de la Resolución 1.803 se dice explícitamente que nada de lo expresado en su párrafo 4, referente a las nacionalizaciones y expropiaciones, afecta a la posición de los nuevos Estados respecto a las obligaciones nacidas antes de su independencia. Técnica-mente, en efecto, esta materia cae dentro del problema llamado de la sucesión de Estados, sobre cuyos diferentes aspectos han existido soluciones contradictorias entre sí, pero casi siempre con la admisión, como regla de Derecho internacional, del respeto a los derechos de carácter privado adquiridos en aquel territorio antes de su cambio de soberanía a favor de

208 El texto de estas Resoluciones en PECOURT: *La dimensión económica de la soberanía estatal: sus perspectivas actuales y su repercusión en el Derecho internacional contemporáneo* (R. E. D. I., 1963, págs. 464 y 465).

209 GESS: *Permanent Sovereignty over natural Resources: An analytical Review of the United Nations Declaration and its Genesis* (The International and Comparative Law Quarterly, 1964 págs. 398 a 499).

particulares, principio que ahora puede verse seriamente afectado, como ha ocurrido ya en alguno de los países descolonizados.

Dentro de la dificultad de generalizar las notas comunes a los nuevos Estados afroasiáticos frente a las Potencias importadoras del capital necesario para su desarrollo económico, es apreciable una clara diferenciación, en el sentido de aceptar las normas tradicionales en Derecho internacional de respeto a las propiedades extranjeras, cuando éstas se han creado por inversiones derivadas de convenios internacionales, o de acuerdos entre cada nuevo Estado y empresas privadas de otros países concertados después de la independencia, pero rechazar, en cambio, la extensión de ese mismo respeto a las inversiones de capital extranjero hechas antes de la emancipación.

Sería imposible que procedieran de otra suerte, puesto que si, por una parte, un absoluto respeto a los derechos privados adquiridos en el período colonial supondría la imposibilidad de que la independencia económica acompañase a la política de los nuevos Estados, los gobernantes de éstos saben perfectamente que su futura prosperidad está condicionada a un desarrollo económico que no pueden impulsar por sí mismos. Es cierto que diferentes Organizaciones internacionales, y de modo especial la de las Naciones Unidas, contribuyen a este desarrollo²¹⁰, pero su acción se encuentra diluida en varios continentes, y nunca podrá ser lo rápida que desean los nuevos Estados, que, por este motivo, están dispuestos a aceptar la ayuda del capital privado extranjero en condiciones que puedan ser aceptables para éste.

Pero es también explicable que los nuevos Estados procuren precaverse del riesgo que, a la larga, pueden traerles tales inversiones de empresas extranjeras, y que no es otro que el representado por la protección que el Derecho internacional hasta ahora vigente, a través de una continuada jurisprudencia de sus Tribunales, ha dispensado a los intereses extranjeros real o supuestamente lesionados en el país de inversión. Este recelo explica que la parte del Derecho internacional actual más puesta en tela de juicio por los países afroasiáticos sea la referente a la responsabilidad del Estado por daños causados a extranjeros.

En este aspecto, no resulta difícil a los nuevos Estados adoptar una postura, pues les basta secundar la que desde hace más de un siglo han sostenido la mayor parte de los Estados hispanoamericanos, reacios siempre,

210 Una extensa reseña de las actividades de la Organización en el campo económico puede verse en la publicación *Everyman's United Nations* (Seventh edition), New York, 1964, págs. 180 a 286.

cuando no hostiles, a la concepción dominante de la responsabilidad por daños causados a extranjeros.

Hace años se encuentra este tema en estudio por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, para la que ha elaborado sucesivas ponencias el jurista cubano doctor García Amador, y que hoy tiene a su cargo el profesor de la Universidad de Roma Roberto Ago, hace muchos años especializado en este tipo de cuestiones. Pues bien, en la citada Comisión, el jurista mexicano Luis Padilla Nervo, hoy Juez del Tribunal Internacional de Justicia, realizó una disección tan dura de la concepción tradicional de la responsabilidad del Estado ²¹¹, que a ningún político ni jurista afroasiático podría displacer.

Y, en efecto, análoga postura ha sido adoptada por los teóricos del Derecho internacional en diferentes países recién emancipados, no tanto contra la institución de la responsabilidad del Estado en sí misma, sino contra su forma más usual de reclamarla las grandes Potencias al ejercer la protección sobre los intereses económicos de sus nacionales. La posición maximalista en este aspecto está representada por el profesor de la Universidad de Calcuta Gouza Roy ²¹², quien llega a sostener que no puede

211 "El señor PADILLA NERVO dice que, en lo concerniente a América Latina, la historia de la institución de la responsabilidad del Estado es la historia de los obstáculos que encontraron en su camino los nuevos países latinoamericanos: obstáculos para defender su reciente independencia, obstáculos para reivindicar y desarrollar sus recursos, obstáculos para alcanzar su integración social. La enorme mayoría de nuevos Estados no participaron en el proceso de creación de las numerosas instituciones de Derecho internacional que se consolidaron y sistematizaron durante el siglo XIX. Sus futuras necesidades e intereses no fueron tomados en cuenta, aunque, como ocurrió con el derecho del mar, por lo menos, el cuerpo de principios que se crearon no fueron específica y directamente hostiles a los nuevos países pequeños. La situación es bien distinta en lo que toca a la responsabilidad del Estado. Aquí, las normas internacionales no sólo se crearon al margen de los pequeños Estados, sino en su contra, por estar fundadas casi exclusivamente en las relaciones desiguales entre grandes potencias y pequeños Estados... Ya olvidada la noble y generosa influencia de los teólogos españoles del siglo XVI con sus criterios de moral y de justicia, reinaba, sin disputa, en el derecho internacional un positivismo desorbitado que no conocía otro criterio de juridicidad que la práctica de los Estados. Esto significaba, durante el siglo XIX la práctica de las grandes potencias... No es sorprendente que la doctrina de la responsabilidad del Estado se haya convertido en un ropaje jurídico para revestir y proteger los intereses imperialistas de la oligarquía internacional durante el siglo XIX y principios de este siglo" (ANUARIO DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Naciones Unidas, 1957, vol. I, pág. 165).

212 ROY: *Is the Law of Responsibility of States for Injuries to Aliens a part of Universal International Law?* (American Journal of International Law, 1961, páginas 863 a 891).

incorporarse al ordenamiento rector de una sociedad nueva de Estados, como es la actual después de llegar a su universalidad por la independencia de los pueblos que fueron coloniales, una institución creada y mantenida dentro del Derecho de Gentes europeo.

En cambio, en algún otro aspecto, no faltan juristas de los nuevos países que extienden la posibilidad de responsabilidad del Estado hasta supuestos de muy dudosa vigencia actual: tal ocurre con Hafez Ghanem, que en una publicación egipcia²¹³ defiende la posibilidad de responsabilidad por abuso de derecho, con referencia a la postura sostenida por los Estados africanos frente a la explosión de bombas atómicas en el Sahara francés.

Pudiera agregarse la actitud de los nuevos Estados respecto al Derecho del mar, en el que es hoy general la reivindicación para países ribereños, en orden a la pesca y la plataforma submarina principalmente, derechos más amplios que los tradicionalmente admitidos en Derecho de Gentes²¹⁴, pero ni es posible más que una simple referencia a materia tan amplia, ni los datos que pudieren alegarse resultarían demasiado concluyentes, ya que a las dos Conferencias de Ginebra sobre Derecho del mar, celebradas en 1958 y 1960 respectivamente, no asistió más que una parte reducida de los actuales Estados afroasiáticos, muchos de los cuales alcanzaron su independencia algo después de aquellas conferencias.

La técnica general de los países recién emancipados es considerarse llamados a participar en la elaboración de una nueva fase del Derecho internacional, que, para ellos, no puede quedar en la incertidumbre de lo consuetudinario ni bajo la presidencia de unos principios jurídicos elaborados previamente por las naciones que se calificaron a sí mismas de civilizadas. Preconizan, por consiguiente, unas nuevas reglas escritas, formadas por vía convencional y con su participación activa.

No falta en las Naciones Unidas un instrumento para conseguir esta finalidad: su Comisión de Derecho Internacional, que en pocos años ha visto elevado el número de sus miembros de quince a veintiuno primero, y luego a veinticinco, precisamente, para otorgar nuevas representaciones a juristas del mundo afroasiático. Pero, sin desdeñar este instrumento, que ya ha producido algunos frutos, buscan otro más ágil, más político que jurídico, que tiene su sede adecuada en la Organización de las Naciones Unidas, bajo la dirección de su Asamblea General.

213 HAFEZ GHANEM: *State Responsibility today* (Revue Egyptienne de Droit International, 1963, págs. 16 a 32).

214 PECOURT: *Art. cit.*, págs. 480 a 484.

LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS COLONIALES...

En efecto, en 1961 fue presentada a la Asamblea una propuesta de codificación de los principios de la coexistencia pacífica entre los Estados que, después de amplias discusiones en aquella reunión y en la siguiente, se concretó, en la Resolución 1.815 (XVII), en el examen de los *principios de Derecho Internacional relativos a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados y de los deberes que de ellos derivan, consagrados por la Carta de las Naciones Unidas*. La Resolución enumera explícitamente los principios de abstención del recurso a la amenaza o al empleo de la fuerza, el de arreglo pacífico por los Estados de sus diferencias, el deber de no intervención en los asuntos propios de la competencia de un Estado, el de cooperar los Estados unos con otros, los principios de igualdad de derechos y de autodeterminación de los pueblos, el de igualdad soberana de los Estados, y el que obliga a éstos al cumplimiento de buena fe de los deberes que han asumido conforme a la Carta.

Con esta Resolución se inicia una nueva era de trabajo para la VI Comisión de la Asamblea, que designó un Comité especial de veintisiete miembros, en cuya reunión en México, del 27 de agosto al 2 de octubre de 1964, se ultimó el estudio del principio de igualdad soberana de los Estados.²¹⁵ Según el orden trazado por la misma Asamblea, seguirá la VI Comisión y el Comité especial con el examen de los principios referentes a la prohibición del empleo de la fuerza, al arreglo pacífico de diferencias, y a la no intervención en asuntos de la jurisdicción interior de cada Estado.

Estamos, por consiguiente, en presencia de los primeros pasos de la gestación de un nuevo orden internacional, por primera vez en la historia, con plena pretensión a la universalidad. Aunque no pueda lograrse sin ciertas transacciones, es indudable su directa filiación en los principios de Bandung y en la independencia masiva de los pueblos hasta hace poco sujetos a la colonización.

215 O. N. U. Chronique mensuelle, novembre 1964, págs. 57 a 59.

CONCLUSIÓN

Es necesario poner punto final a esta disertación, ya excesivamente larga, aun con la conciencia de haber quedado su autor muy distante del agotamiento del tema desarrollado.

Si algo de ella merece retenerse es que nos encontramos en los momentos iniciales de un Derecho internacional diferente al que ha regido en períodos históricos no muy lejanos, que podrá gustarnos o displacernos, pero que no admite otra alternativa que la de la anarquía dentro de un mundo tan complejo como el actual.

Una elemental discreción, aparte de mi incapacidad para ejercer el oficio de profeta, me ha hecho abstenerme del intento de diseñar unas perspectivas de futuro, aun para el más inmediato, susceptibles de ser deducidas de la autodeterminación de los pueblos, ya próxima a su total realización.

Pero sería hipócrita no manifestar que en las tendencias ahora dominantes en la Asamblea de las Naciones Unidas, y en las constelaciones de fuerzas políticas que operan fuera de ella, hay algo que como españoles nos afecta a todos muy directamente. Arma de doble filo, la autodeterminación puede implicar para nosotros la dolorosa consecuencia de tener algún día que abandonar nuestras antiguas colonias, hoy provincias, africanas, con la contrapartida feliz de navegar actualmente a favor de corriente, por primera vez en dos siglos y medio, la legítima aspiración española a la recuperación de Gibraltar, que tan difícil de sostener era ante el Derecho internacional clásico.

Con ser mucho esto, todavía más relevante sería que en este período constituyente de un orden jurídico internacional pueda existir una aportación española, dotada de alto sentido de responsabilidad para amoldar a las actuales realidades el espíritu de justicia y de humanidad que inspiró a nuestros grandes teólogos y juristas del siglo XVI, fundadores de la ciencia del Derecho de gentes. ¡Que el Espíritu Santo nos ilumine para acometer esta empresa!

* * *

LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS COLONIALES...

Ha terminado, Magnífico Señor Rector y Señores todos, la exposición de mi modesto trabajo, pero habéis de permitirme distraer un instante más vuestra atención, mientras dirijo unas últimas palabras a la juventud escolar.

Seguramente, amigos estudiantes, nada o muy poco os he dicho de nuevo. La emancipación de los pueblos coloniales, señal de este tiempo, como la calificó el Pontífice Juan XXIII, es un hecho que conocéis, sentís y aprobáis, en cuanto una de las vías más eficaces para la construcción de un mundo nuevo, en el que la convivencia entre los hombres se base en la verdad, en la justicia, en el amor y en la libertad. Es posible que la realización de estos supremos valores no siempre vaya acompañada de la prudencia, y que quienes hemos avanzado más que vosotros en el camino de la vida estemos en alguna ocasión dispuestos más fácilmente a avenirnos con situaciones establecidas que a simpatizar con lo que, justo en sí, pueda significar un peligroso salto en el vacío. Pero si la experiencia tiende a hacernos prudentes a los viejos y maduros, también nos enseña que la utopía de hoy puede ser la realidad del mañana, y que aquélla que no tengamos fuerzas para realizar nosotros, es tarea señalada a las generaciones que nos siguen.

Con esta esperanza puesta en vosotros, termino expresándola con la bella estrofa de Antonio Machado:

Tú, juventud más joven, si de más alta cumbre
la voluntad te llega, irás a tu aventura
despierta y transparente a la divina lumbre,
como el diamante clara, como el diamante pura.

HE DICHO