

Funciones Administrativas y Diplomático-Políticas del Secretario General de las Naciones Unidas según la Carta y Práctica de la Organización (II)*)

José Puente Egado

B. Funciones Diplomático-Políticas del Secretario General

1. Ideas Generales

En el epígrafe anterior hemos examinado la actividad del Secretario General de las Naciones Unidas bajo un aspecto que pudiéramos calificar de administrativo en cuanto que este es el «más alto funcionario administrativo de la Organización»; en el presente vamos a considerar su situación como órgano político.

La Carta de las N.U. es un texto jurídico nacido de una convención internacional con tendencia a transformarse en un texto constitucional. Si por constitución entendemos en sentido muy amplio el complejo normativo que regula la estructura y relaciones de los órganos dentro de un determinado orden jurídico, y esta noción, tan vaga como es, la contraponemos a aquel Derecho que nace y subsiste por la conformidad de las partes, es evidente que en la Carta de las N.U. pueden encontrarse elementos pertenecientes al primer grupo. Uno de ellos es precisamente la creación de un órgano de cierta iniciativa política, independiente de la voluntad de los Estados miembros, que tiende a encarnar los intereses de la Organización en cuanto un todo ¹⁾, y que no infrecuentemente están en abierta oposición a los particulares de este o aquel Estado o Potencia.

Es cierto que tal como hemos visto ya las funciones ejecutivo-administrativas del Secretario General, de por si solas aseguran a este un papel nada despreciable dentro del complejo de las Naciones Unidas, pero ellas solas no hubieran bastado probablemente a dar a la Secretaría el carácter de órgano

*) La primera parte ha sido publicada *supra*, p. 36-72.

¹⁾ H. Mosler, Die Aufnahme in internationale Organisationen, Makarov-Festgabe, ZaöRV, Bd. 19, p. 305 s.

principal que hoy tiene. Si ha sido así hay que atribuirlo en gran parte a las responsabilidades de carácter político que en la Carta se han conferido al Secretario General, sobre todo en virtud del art. 99 que, como hemos de ver más tarde, concede a este un derecho de iniciativa para llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre todas aquellas situaciones que a su juicio constituyan una amenaza para la paz y seguridad internacionales²⁾.

En la práctica el artículo citado hasta ahora no ha tenido aplicación directa; esto no es decir, sin embargo, que su influencia haya sido escasa puesto que precisamente ha sido por la vía de una aplicación indirecta por la que el Secretario General ha podido paulatinamente desarrollar una actividad diplomático-política que sin tal apoyo constitucional no hubiera sido probablemente posible:

“It has creative capacity. It can introduce new ideas. It can in proper forms take initiatives. It can put before the Member Governments new findings which will influence their actions. Thus the Secretariat, in its independence, represents an organ not only necessary for the life and proper functioning of the body, but of importance also for its growth.

It is natural that in the close contact between the Secretariat and the Member Governments, which develops in the daily work, and with the opportunity given to the Secretariat to provide information and ideas, the Secretary-General and the Secretariat can to some extent exert influence on the frame within which it is their duty to accept responsibility for a sound development of the United Nations. The Secretary-General and the Secretariat can do so, without pleading its case, by creating confidence in its truly international spirit, in its judgment”³⁾.

Apoyándose en él, el Secretario General ha desarrollado una acción diplomática – la denominada *quiet diplomacy* – que se aproxima mucho al tipo de diplomacia clásica y que en no pequeña medida ha contribuido a atenuar la rigidez, y por lo tanto los inconvenientes que la diplomacia abierta o parlamentaria tiene, y que es practicada en los órganos representativos de las Naciones Unidas.

Una fuerza política de esta naturaleza en el seno de una organización internacional, no ha nacido de una manera espontánea y sin producir notables conflictos. El proceso de su desarrollo – naturalmente hoy todavía en plena evolución – constituye uno de los aspectos más interesantes de la constitución de las N.U. y de la práctica subsiguiente. Con el fin de proceder en la exposición de manera ordenada, vamos a estudiar primero su origen

²⁾ Vid. Hammar skjöld: The United Nations – An Appraisal. Festschrift till Osten Undén. Stockholm 1956, p. 102.

³⁾ Hammar skjöld: Special Convocation of the University of California in honour of the United Nations on the occasion of the tenth anniversary of the signing of the Charter. Vid. ST/SG/6, p. 282.

constitucional para pasar más tarde a considerar su desenvolvimiento en la práctica.

El citado art. 99 de la Carta respecto del Pacto de la Sociedad de las Naciones constituye una verdadera novedad y según el comentario de la Preparatory Commission es "a quite special right which goes beyond any power previously accorded to the head of an international organization" ⁴). La experiencia de la Sociedad de Naciones, inspiró sin duda una cierta corriente en favor de un robustecimiento de la iniciativa política del Secretario General en la futura Organización de las Naciones Unidas; así por ejemplo el Advisory Committee on Foreign Relations del Departamento de Estado norteamericano recogía esta idea ⁵). Sin embargo esta fluctuó notablemente a lo largo de los diversos proyectos que deben tomarse como antecedentes de la actual redacción del artículo 99.

Así el Proyecto de 14 de julio de 1943 ⁶) iba mucho más allá de la redacción definitiva, puesto que creaba al lado del Consejo un Comité ejecutivo con competencia equivalente a la del actual Consejo de Seguridad presidido por el Secretario General ⁷). El Secretario General en caso de amenaza a la paz o quebrantamiento de la misma podía llamar la atención a las partes para que desistieran de tal acción y podría igualmente convocar con urgencia una reunión del Consejo ⁸).

En el proyecto de 14 de Agosto de 1943 ⁹) el jefe del órgano administra-

⁴) Vid. Report of the Preparatory Commission of the U.N., p. 87. Ha de hacerse notar sin embargo, que la Primera y Segunda Asamblea de la S. de N. otorgaron al Secretario General en virtud de sendas resoluciones adoptadas en 10 de diciembre 1920 y 4 de octubre de 1921 poderes un tanto semejantes a los del art. 99 de la Carta. Según Göppert (*op. cit.*, p. 141) el Consejo en virtud de una especial resolución de 7 de junio 1928 autorizó al Secretario General, en todos aquellos casos no comprendidos en el art. 11 parr. 1 del Pacto en que esté llamado a intervenir aquel órgano por tratarse de una cuestión litigiosa, a proceder »alsbald von Amts wegen im Namen des Rates die beteiligten Staaten um Stellungnahme und Auskunft zu ersuchen und ihnen nahezulegen, auf ihrem Gebiete alles zu verhindern, was die Prüfung oder Regelung der Frage durch den Rat erschweren könnte«.

⁵) Vid. Postwar Foreign Policy Preparation 1939-1945 (Dep. of State Publ. 3580, p. 459). Imprecisamente se habla en tal Memorandum de un *Permanent Group* de personas independientes que llevarían a conocimiento de la Organización (*Political Body*) todas las situaciones que pudieran perturbar la paz internacional.

⁶) Vid. Draft Constitution of International Organization. Postwar Foreign Policy. Apendice 13, p. 472 y sigts.

⁷) Vid. art. 3, 5 del Proyecto.

⁸) Art. 10, 2 del Proyecto. Conviene advertir que el Executive Committee y el Council participaban en funciones que hoy posee exclusivamente el Consejo de Seguridad. "The Executive Committee shall have responsibility in matters of international security" (art. 3, 3). El Consejo del que también el Secretario General sería presidente "may also deal with any situation or condition which may threaten an impairment of the good relations among peoples" (art. 4, 5).

⁹) Vid. *op. cit.*, p. 526 y sigts.

tivo (ahora bajo el nombre de Director General) presidiría también el Consejo pudiendo participar en sus deliberaciones aunque sin derecho a voto (art. 4, 6 del citado proyecto). Previa consulta con los miembros del Consejo, y ante una amenaza o quebrantamiento de la paz, puede exigir a las partes que desistan de toda acción que pudiera dificultar el arreglo pacífico de la cuestión (art. 8, 2).

El proyecto de 29 de Abril de 1944 ¹⁰⁾ establecía dos distintas autoridades en la Secretaría de la Organización, el Presidente y el Director General. El primero elegible por dos años estaría dotado de importantes facultades políticas como la de presidente del Consejo Ejecutivo, participar en sus deliberaciones aunque sin derecho a voto y representar los intereses generales y fines de la Organización. El, debería además desempeñar las misiones de carácter político general que le fueran encomendadas por la Asamblea o por el Consejo Ejecutivo ¹¹⁾. En el art. VI B, 2 se concedía al *Chairman* un derecho de iniciativa en el caso de una amenaza o quebrantamiento de la paz, aunque bajo la condición de que el Consejo Ejecutivo no estuviera en periodo de sesiones ¹²⁾.

Esta línea a favor de la acción política del jefe ejecutivo de la Organización, bien perceptible en los citados proyectos americanos quebró en gran parte en el de Dumbarton Oaks ¹³⁾ y en las enmiendas propuestas posteriormente por los Gobiernos de Estados Unidos, Inglaterra, Unión soviética y China ¹⁴⁾.

La proposición tercera del capítulo X de las Propuestas de Dumbarton Oaks pasó a constituir con ciertas variantes terminológicas que en nada modifican el contenido, el art. 99 de la Carta. Tal como la documentación de la Conferencia de San Francisco nos los presentan, los debates se orientaron en tres direcciones, todas coincidentes en buscar un robustecimiento de la autoridad política del Secretario General. Una primera fué en la determinación de si la iniciativa del Secretario General respecto del Consejo de Seguridad debería ser extendida también respecto de la Asamblea; en segundo lugar se planteó el problema de si una vez constituida tal facultad, esta supondría solamente un derecho atribuido en esta forma al Secretario General o también un deber; en tercer lugar la de si esta competencia se

¹⁰⁾ *Vid. id.*, p. 582 y sigts. Possible Plan for a General International Organization.

¹¹⁾ Art. X A, 2 del Proyecto. Igualmente se preveía el nombramiento de uno o más sustitutos (*deputies*) para auxiliarle en sus funciones y sustituirle en caso de ausencia.

¹²⁾ Es interesante observar que la práctica de las N.U. se ha desenvuelto según las orientaciones de tal principio.

¹³⁾ *Id.* p. 611 y sigts.

¹⁴⁾ Amendments proposed by the Governments of the United States, United Kingdom, Soviet Union, and China. *Loc. cit.*, p. 681 y sigts.

extendía no solamente a las amenazas o quebrantamiento de la paz, sino también a toda violación de los principios de la Carta.

La concesión al Secretario General de las Naciones Unidas de una iniciativa política respecto de la Asamblea igual a la prevista respecto del Consejo de Seguridad, sugerida por Venezuela ¹⁵⁾, obedecía al deseo de buscar un equilibrio entre los poderes respecto del Consejo y los atribuidos respecto de la Asamblea. En el mismo sentido el representante del Uruguay propuso una enmienda que ampliara esta iniciativa a todos los casos de infracción de los preceptos de la Carta.

Ambas, sin embargo, fueron desestimadas en el sentido de que atribuían al Secretario General poderes que no tenían los Estados miembros ¹⁶⁾, y de que por otra parte colocaba a este en la categoría de juez de la Organización. Mas como hace observar S c h w e b e l la práctica de las Naciones Unidas se ha orientado en el sentido de la última enmienda ¹⁷⁾, y la Asamblea General ha atribuido al Secretario de la Organización (ciertamente con todas las limitaciones que un precepto reglamentario tiene) en sus *Rules of Procedure* (regla 13) el derecho de incluir en la agenda provisional todas las cuestiones que juzgue necesarias ¹⁸⁾. Por lo que respecta a la sustitución del término «derecho» tal como aparecía en las Propuestas, por el de «deber», como expresión de una obligación del Secretario General, se estimó que esto se cohonestaba mal con el carácter de discrecionalidad del derecho de iniciativa que se pretendía otorgar ¹⁹⁾.

Recapitulando pues, podríamos decir que el célebre art. 99 en su redacción actual es un último eslabón de una cadena de proyectos tendentes a la instauración de una autoridad política relativamente fuerte en el seno de la Organización, y que en la última fase, debido al cambio de orientación de las Grandes Potencias, sufrió notables limitaciones. Las características del art. 99 tal como deben ser deducidas del parangón de los antecedentes y la

¹⁵⁾ Vid. U.N.C.I.O., vol. 3, p. 220.

¹⁶⁾ *Id.* vol. 7, p. 162 s., 169.

¹⁷⁾ Vid. S c h w e b e l, *The origins and development of art. 99 of the Charter* (The British Year Book of International Law, 1951, p. 375).

¹⁸⁾ S c h w e b e l, *loc. cit.*, p. 375 s. deduce en consecuencia que "The Secretary-General has, not unreasonably, interpreted 'all items' to include political and security items. This interpretation places the Secretary in a position vis-à-vis the Assembly comparable to that which enjoys in relation to the Security Council by virtue of art. 99". Entre ambos, desde nuestro punto de vista, existe una diferencia esencial, no ya sólo por la diferencia de rango normativo entre ambos preceptos, sino también por las funciones mismas del Consejo de Seguridad y de la Asamblea y las condiciones de funcionamiento de cada uno de estos órganos.

¹⁹⁾ Vid. Draft Report of Rapporteur of the Committee 1/2 on Chapter X (U.N.C.I.O., vol. 7, p. 353 s.).

redacción definitiva son: a) Otorgar un derecho de iniciativa al Secretario General en materias de paz y seguridad internacionales cuya decisión última corresponde en todo caso al Consejo de Seguridad; b) Rehuir hacer de él una fuerza política en concurrencia con la de las Grandes Potencias. Curiosamente sin embargo el desenvolvimiento ulterior de las Naciones Unidas ha tendido a marchar por caminos totalmente diferentes a estas dos previsiones.

2. El Secretario General y sus Relaciones con otros Organos y con los Estados Miembros de las Naciones Unidas

En el presente apartado nos proponemos considerar la relaciones entre la Secretaría como órgano principal de las N.U. y los dos órganos políticos de la Organización, pasando más tarde a examinar las relaciones entre el S.G. y los Estados Miembros ²⁰).

El carácter embrionario de la estructura jurídica de las N.U. no nos permite establecer una distinción clara de competencias entre los órganos en cuestión; por consiguiente no es tampoco hacedero establecer con certeza un esquema de relaciones posibles o existentes entre ellos. Ya aludimos más adelante a cómo desde un cierto punto de vista el C.S. comparte con la A.G. la «función legislativa de la Organización», pero a esta primera observación es necesario añadir ahora unas cuantas más. Por ejemplo, la A.G. a pesar de todo, no es un Parlamento, sino que sustancialmente tiene todavía el carácter de una conferencia diplomática, no es tampoco el órgano supremo entre los principales de la Organización, ya que el C.S., es decir, el «Comité de las Grandes Potencias» no ya sólo posee competencias exclusivas en determinadas cuestiones, sino que puede sustraer de la consideración de aquella, materias sobre las que ambos órganos tienen competencias concurrentes ²¹). Por otra parte la A.G. viene a poseer un «cierto control parlamentario» sobre la acción de los demás órganos de las N.U. en la recepción de informes anuales o especiales del C. de S. así como de los otros principales o subsidiarios que de ella dependen, incluido naturalmente el Secretario General ²²).

²⁰) El aspecto de las relaciones entre la Secretaría y el C.E.S., de carácter administrativo, lo hemos estudiado ya en la sección A de este trabajo, por lo que no creemos necesario hacer aquí una mención especial.

²¹) Art. 12, 1 de la Carta. Téngase en cuenta de todos modos que la sustracción de tal competencia se refiere exclusivamente a la formulación de recomendaciones y no a la discusión simultánea en la A.G. del mismo problema tratado en el C.S. La práctica de las N.U. muestra que la A.G. ha recogido en su orden del día – aparte de las tres Convocatorias especiales de este órgano en virtud de la resolución *Uniting for Peace* – cuestiones que el C. de S. había decidido retirar de su agenda, caso español, cuestión griega; e igualmente una que este decidió a p l a z a r, invasión armada de Taiwan (Formosa).

²²) Art. 15 de la Carta.

Además puede estimarse que, puesto que los órganos de ejecución de las N.U. son el C. de S. el C.E.S. y la Secretaría ²³⁾, los tres constituirían el «órgano ejecutivo» de la Organización frente a la Asamblea como órgano parlamentario. La relación en que los tres se encuentran respecto de la Asamblea no es la misma. El Consejo de Seguridad de absoluta independencia, el Consejo Económico y Social de relativa independencia en las competencias a él conferidas por la Carta ²⁴⁾, pero dependiendo de la Asamblea en la atribución de otras ²⁵⁾, o en el ejercicio de todas de acuerdo con las recomendaciones directas ²⁶⁾ o indirectas ²⁷⁾. El Secretario General depende directamente de la Asamblea General ²⁸⁾.

Pero si la situación de los tres órganos ejecutivos respecto de la A.G. no es paritaria, tampoco se puede establecer una situación de supraordinación entre si o respecto de alguno, es to es, del C.E.S. y del Secretario General respecto del C. de S. El Consejo Económico y Social tiene funciones sustantivas propias que ejerce con independencia del C. de S. aunque está obligado a prestar a este la ayuda que pudiera necesitar ²⁹⁾. A su vez las recomendaciones de los tres órganos deliberantes vinculan al Secretario General ³⁰⁾.

Es ahora como podremos comprender la dificultad de establecer una precisa estructura en las relaciones entre los dos órganos políticos de las N.U. y el Secretario General. Sus competencias de acuerdo con la estructura de la Carta se entrecruzan, no se prestan a una nítida demarcación entre ellas; pero todavía la dificultad aumenta si se tiene en cuenta que es precisamente a la práctica de las N.U. a donde hay que acudir para tener una visión real de la forma en que han sido conjugadas las actividades de estos órganos.

a) Relaciones con el Consejo de Seguridad. El Art. 99 de la Carta en la práctica de las Naciones Unidas

Desde un punto de vista estrictamente jurídico tal precepto de la Carta otorga al Secretario General un derecho semejante al que todo Estado miembro de las N.U. tiene, a saber, someter a la atención del Consejo de Seguridad (o de la Asamblea) cualquiera controversia o situación que amenace la paz

²³⁾ Es discutible que el Consejo de Administración Fiduciaria pueda ser considerado como órgano de ejecución.

²⁴⁾ Art. 62-66.

²⁵⁾ Art. 66, 3.

²⁶⁾ Art. 64, 1: «hacer efectivas las recomendaciones que haga la Asamblea General acerca de materias de la competencia del Consejo».

²⁷⁾ Art. 66, 1 de la Carta.

²⁸⁾ Art. 98.

²⁹⁾ Art. 65.

³⁰⁾ Art. 98.

internacional (art.35, 1 de la Carta) o acaso más propiamente, al que la Asamblea General tiene de llamar la atención del Consejo de Seguridad de acuerdo con el artículo 11, 3 de la Carta. Políticamente considerada, sin embargo, la iniciativa del Secretario General presenta las siguientes ventajas: a) Proceder tal advertencia de un órgano imparcial al que se le supone se orienta en su actuación por criterios de interés general; b) Frente a la Asamblea, el de ser un órgano unipersonal y en continuo funcionamiento, lo cual le dota de una mayor rapidez en sus actuaciones.

La Carta de las Naciones Unidas, como cualquier otro texto legal, dentro de los límites constitucionales, es susceptible de interpretaciones diversas en la práctica. El precepto del art. 99 en correspondencia con el 97 que otorga al Secretario General la condición de «más alto funcionario de la Organización» pudo haber sido interpretado como una ligera desviación de esa función esencial de carácter administrativo³¹⁾. Pero la práctica de la Organización como vamos a ver enseguida no ya sólo por iniciativa del Secretario General, sino también por resoluciones de los órganos deliberantes muestra que lejos de ser el art. 99 un precepto subsidiario del 97 se trata de una verdadera iniciativa política que el Secretario General ejercita con absoluta independencia.

A parte de la «aplicación invisible» del art. 99 que se traduce en la continua actividad diplomática de la Secretaría y del Secretario General, con preferencia, cerca de las delegaciones de los Estados miembros, el citado precepto ha recibido a lo largo de la vida de la Organización aplicaciones no formales y expresas, pero ha sido indirectamente invocado en determinadas situaciones³²⁾.

La primera vez que en la historia de las N.U. el art. 99 ejerció una cierta influencia en una determinada situación, fué en el caso de la retirada de Persia de las tropas soviéticas, planteado por este país ante el Consejo de Seguridad. El problema jurídico surgido en el seno de este organismo se centraba en saber si el Consejo podía seguir manteniendo en el orden del día la cuestión de la retirada de las tropas, una vez mediado acuerdo entre las partes interesadas. Ciertamente que el Consejo de Seguridad es dueño de su propia agenda, cierto también que una vez formulada por un estado una apelación ante el Consejo de Seguridad la cuestión deja de ser de sólo

³¹⁾ Vid. G. Fischer, *Les compétences du Secrétaire Général* (Annuaire Français de Droit International, 1955, p. 345 y sigs). Textualmente dice este autor: «il nous semble qu'en vertu de l'article 99, le Secrétaire Général est simplement appelé à faire bénéficier le Conseil de Sécurité des renseignements qu'il a pu obtenir en tant que chef de l'administration internationale» (*loc. cit.*, p. 346).

³²⁾ Esta era efectivamente la situación hasta septiembre pasado, pero el 7 de ese mes el C.S. ha adoptado una resolución que abre una vía nueva. Vid. más adelante p. 473 s.

interés de las partes para pasar al interés directo del Consejo. La opinión del Secretario General expresada en el Memorandum que este hizo llegar al Presidente del Consejo de Seguridad se orientaba en el sentido de que la cuestión debería ser suprimida del orden del día, cuando la demanda fuera retirada por la parte demandante, a menos que el Consejo adoptara una decisión en virtud de los arts. 34 o 36 de la Carta ³³).

La opinión de la mayoría de los representantes en el Consejo de Seguridad fué contraria a la del Secretario General y en su consecuencia la cuestión siguió colocada en el orden del día. Los debates en él y la intervención misma del Secretario General en las reuniones del Consejo sirvieron de ocasión a este para abrir un nuevo sendero en la influencia del Secretario General en la marcha de la Organización ³⁴). Indirectamente este asunto influenció de manera decisiva la redacción de la actual regla 22 de las *Provisional Rules of Procedure of the Security Council* que autorizan al Secretario General a formular al Consejo observaciones orales o por escrito, relacionadas con cuestiones que en este estén sometidas a consideración ³⁵).

La segunda ocasión en la que el Secretario General hizo amplio uso en el C.S. de sus funciones diplomático-políticas fué en el conflicto de Corea ³⁶). En virtud de una información privada suministrada el 24 de junio de 1950 por el representante de los Estados Unidos en las Naciones Unidas, el Secretario General tuvo conocimiento de que las tropas de Corea del Norte habían

³³) *Vid.* Trygve Lie, *In the Cause of Peace*, p. 82. El citado memorandum dió lugar a varias críticas (especialmente en torno al principio de automatismo en él defendido) en el seno de la Comisión de expertos nombrados por el Consejo de Seguridad para informar sobre el problema planteado (*vid.* S.C. Off. Rec. 1946, 1st Year, 1st Suppl., p. 47 y sigts.).

³⁴) Mr. Gromyko llegó a afirmar lo siguiente (*vid.* Trygve Lie, *loc. cit.*, p. 84) refiriéndose al artículo 99: "The Secretary-General may bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security ... Thus, the Secretary-General has all the more right, and an ever greater obligation, to make statements on various aspects of the questions considered by the Security Council". Sobre las implicaciones políticas de tal intervención *vid.* Schwebel, *The Secretary-General*, p. 94 y sigts.

³⁵) El art. 22 citado determinó la modificación del correspondiente en las reglas de procedimiento de la A.G. (hoy art. 72) que solamente concedía al S.G. la facultad de intervenir a condición de ser previamente autorizado por el Presidente. Sobre todo ello *vid.* Trygve Lie, *In the Cause of Peace*, p. 87 s.

³⁶) Anteriormente en la cuestión griega el Secretario General hizo una alusión a sus facultades de investigación en orden al ejercicio del derecho que le otorga el art. 99 en los siguientes términos: "Just a few words to make clear my own position as Secretary-General and the rights of this office under the Charter. Should the proposal of the United States representative not be carried, I hope that the Council will understand that the Secretary-General must reserve his right to make such enquiries or investigations as he may think necessary in order to determine whether or not he should consider bringing any aspect of this matter to the attention of the Council under the provision of the Charter" (*vid.* S.C. Off. Rec. 1946, 1st Year, 2nd S., No. 1-29, p. 404).

atravesado el paralelo 38 por diferentes puntos. En conformidad con esta información el Secretario General hizo las gestiones preliminares oportunas para que una vez recibida información de la Comisión de las N.U. estacionada en Corea poder llamar la atención del Consejo de Seguridad en conformidad con el art. 99 de la Carta ³⁷⁾, pero aquel mismo día los Estados Unidos solicitaron la urgente reunión ³⁸⁾ del Consejo de Seguridad y cuando esta inició sus sesiones el Presidente del Consejo, Sir Benegal R a u de la India, propuso incluir en el orden del día el telegrama de fecha de 25 de junio de 1950 dirigido al Secretario General por la Comisión de las N.U. con motivo de la agresión contra la República de Corea ³⁹⁾.

Al iniciarse el debate el Secretario General declaró:

“The report received by me from the Commission, as well as reports from other sources in Korea make it plain that military actions have been undertaken by Northern Korean forces.

These actions are a direct violation of the Resolution of the General Assembly, which has been adopted by a vote of 48 to 6 with 3 abstentions, as well as a violation of the Principles of the Charter.

The present situation is a serious one and is a treat to international peace. The Security Council is, in my opinion, the competent organ to deal with it.

I consider it the clear duty of the Security Council to take steps necessary to reestablish peace in that area” ⁴⁰⁾.

Fué así como por segunda vez, sin una expresa invocación del art. 99 el Secretario General tomó una posición activa dentro de una cuestión eminentemente política, y no ya sólo en sus momentos iniciales, sino a lo largo de de la agresión contra la República de Corea ³⁹⁾.

Esta actividad fué en primer lugar ejecutiva, en orden a poner en práctica los extremos de la resolución de 27 de junio ⁴¹⁾; y en este sentido el Secretario General se puso en contacto con los Estados miembros para concretar el tipo de ayuda que estos estaban dispuestos a prestar, y organizar más tarde esta. A fin de lograr una cierta unidad en la acción colectiva de los efectivos militares, el Secretario propuso y el Consejo de Seguridad adoptó en resolución, la creación de un mando unificado en Corea bajo la autoridad de Estados Unidos ⁴²⁾ y ante este más tarde el S.G. acreditó un representante ⁴³⁾. Frente a los alegatos sobre la ilegitimidad de la acción en Corea de

³⁷⁾ Vid. Trygve Lie, *loc. cit.*, p. 328.

³⁸⁾ Vid. S/1495.

³⁹⁾ Vid. S/1496.

⁴⁰⁾ Trygve Lie, *loc. cit.*, p. 330.

⁴¹⁾ Vid. S/INF/4. Décisions prises et résolutions adoptées par le Conseil de Sécurité pendant l'année 1950, p. 6 y 7.

⁴²⁾ *Id.* p. 7.

⁴³⁾ El Coronel A.G. K a t z i n, de la Unión Surafricana.

las Naciones Unidas, adoptó una decidida actitud en contra ⁴⁴), e igualmente mantuvo una constante actividad diplomática durante todo el conflicto, fomentando no sólo la cooperación de los Estados miembros en la acción colectiva, sino trabajando en la creación de la Comisión de armisticio ⁴⁵).

Una mención especial en este orden de ideas merece el llamado Plan Acheson que culminó en la resolución 377 (V) "Uniting for Peace". En ella «invite le Secrétaire général à désigner, avec l'approbation de la Commission prévue au paragraphe 11, un cadre d'experts militaires que l'on pourrait mettre à la disposition des États Membres qui en font la demande» ⁴⁶).

Aunque la resolución en la práctica no ha tenido consecuencias importantes, no ha hecho sino reforzar la posición política del Secretario General ⁴⁷).

El problema de Suez exigió de nuevo la activa actuación política del Secretario General. La tensión egipcio-israelí comenzó a recrudecerse en Febrero y Marzo de 1956, en consecuencia, el Consejo de Seguridad en resolución de 4 de Abril de ese año solicitó del Secretario General una urgente investigación sobre el cumplimiento de los cuatro acuerdos de armisticio y la adopción de medidas acordadas con las partes y el Jefe de la Comisión de tregua, con vistas a reducir la tensión en dicha zona ⁴⁸). Y en efecto, el Secretario General interpretando tal resolución no sólo como una acción de in-

⁴⁴) Los argumentos del representante soviético eran: que la acción suponía «una interferencia en los asuntos internos» de Corea, y que la resolución del Consejo de Seguridad era ilegal puesto que había sido tomada en ausencia de dos representantes permanentes (Rusia y China comunista). El Departamento jurídico de la Secretaría de las Naciones Unidas preparó un informe en su consecuencia sobre los "Legal Aspects of Security Council Action on Korea".

⁴⁵) En su informe anual de 1952 establecía: "The United Nations has sought and should continue to seek in all ways to reach a reasonable and fair armistice agreement without sacrifice of moral principle. An armistice along the present battle lines would end the aggression approximately where it started and open the way to a restauration of peace and security in the area. Such an armistice would be, in my opinion, the first great victory for the principle of world collective security under law in the whole history of the League of Nations and the United Nations put together" (*vid.* U.N. Bull., vol. 13, p. 345).

⁴⁶) Res. A.G. 377 (V) par. 10.

⁴⁷) "Apparently, the military experts will be at the beck and call of the Secretary-General. He is to be Commander-in-chief of the armed forces of the General Assembly... riding in a white horse". En estos términos sarcásticos se expresó el representante soviético en la adopción de la resolución citada (*vid.* Trygve Lie, *loc. cit.*, p. 347).

⁴⁸) S/INF/11, 4 abril 1957, p. 8-9. Al aceptar tal misión, el Secretario General hizo las siguientes observaciones: "The grave concern about the problems of the Middle East, which has been reflected in the debate, has prompted a unanimous decision of the Council. I share personally this concern and I feel that in the circumstances I should not hesitate to assume the responsibility which the Council has wished to put on my office... The specific responsibility which this request puts on the Secretary-General is entirely in line with the character and obligations of his office. It is obvious that this request neither detracts from nor adds to the authority of the Secretary-General under the Charter" (*vid.* S.C.O.R. 722 meet., p. 11 y 12). Más adelante trataremos del aspecto de la función mediadora.

vestigación e informativa, sino también de mediación entre las partes, buscó la celebración de acuerdos locales entre las partes dentro del cuadro general de los tratados de Armisticio ⁴⁹⁾.

A pesar de todo ello la crisis siguió aumentando al complicarse la cuestión con la de la nacionalización por Egipto de la Compañía del Canal de Suez.

Después del fracaso de la Primera y Segunda Conferencia de Londres, convocadas ambas por Inglaterra y celebrada entre las Potencias partes en la Convención de Constantinopla de 1885, los representantes de Francia e Inglaterra informaron el 12 de Septiembre al Consejo de Seguridad que la situación creada por el acto unilateral del Gobierno egipcio y su subsiguiente renuncia a negociar sobre la propuesta de las dieciocho Potencias, elaborada en la Primera Conferencia de Londres, creaba una situación que de continuar, constituiría un manifiesto peligro a la paz y seguridad ⁵⁰⁾.

El Consejo de Seguridad adoptó en su reunión 743 una resolución sobre la primera parte (la segunda fué vetada por Rusia) del proyecto anglo-francés enmendado, en la que se proponía como base de acuerdo los conocidos seis puntos y en cuya negociación el Secretario General prestó una «colaboración activa y fructífera» (Mr. Shepilow) ⁵¹⁾.

Pocos días más tarde las tropas israelíes penetraban en la península del Sinaí y el 30 Francia e Inglaterra dirigían un ultimatum a Egipto. Este acudió de nuevo al Consejo de Seguridad en demanda de protección contra la agresión anglo-francesa ⁵²⁾ del que ya con anterioridad el Gobierno de los Estados Unidos había solicitado una urgente reunión. De manera semejante a como había procedido en la agresión de Corea, el Secretario General al iniciarse el debate declaró que de no haberse interpuesto la iniciativa estadounidense él hubiera hecho uso de su derecho de solicitar una reunión inmediata del Consejo de Seguridad:

⁴⁹⁾ S/ 3594 pags. 2 y 3.

⁵⁰⁾ Vid. G.A. Off. Rec. 12th Sess., Report of the S.C. to the G.A. (A/3648), Sup. No. 2, p. 1 párr. 1. Con fecha 23 de septiembre de 1956 Inglaterra y Francia solicitaron la inclusión en el orden del día del Consejo de Seguridad la siguiente cuestión: "Situation created by the unilateral action of the Egyptian Government in bringing to an end the system of international operation of the Suez Canal, which was confirmed and completed by the Suez Canal Convention of 1888." El 24 de septiembre de 1956 Egipto solicitó del Consejo de Seguridad la inclusión en su orden del día la siguiente cuestión: "Actions against Egypt by some Powers, particularly France and the United Kingdom, which constitute a danger to international peace and security and are serious violations of the Charter of the United Nations . . ." (*loc. cit.*, p. 2 párr. 10 y 11).

⁵¹⁾ Sobre los detalles de la negociación de carácter privado enprendida por el Secretario General cerca del Ministro de Asuntos Exteriores de Egipto con base en esos seis puntos (*vid.* Annual Report of the Secretary-General A/ 3594, p. 8; G.A.O.R. 12th Sess., Suppl. No. 1).

⁵²⁾ Vid. S/ 3712.

"The principles of the Charter are, by far, greater than the Organization in which they are embodied, and the aims which they are to safeguard are holier than the policies of any single nation or people. As a servant of the Organization, the Secretary-General has the duty to maintain his usefulness by avoiding public stands on conflicts between Member nations unless and until such an action might help to resolve the conflict. However, the discretion and impartiality thus imposed on the Secretary-General by the character of his immediate task may not degenerate into a policy of expediency. He must also be a servant of the principles of the Charter, and its aims must ultimately determine what for him is right and wrong. For that he must stand. A Secretary-General cannot serve on any other assumption than that – within the necessary limits of human frailty and honest differences of opinion – all Member nations honour their pledge to observe all Articles of the Charter. He should also be able to assume that those organs which are charged with the task of upholding the Charter will be in a position to fulfil their task" ⁵³).

El Consejo de Seguridad no pudo llegar a un acuerdo sobre un proyecto de resolución de Estados Unidos y otro de la Unión Soviética, ante el voto negativo de Inglaterra y Francia. El representante de Yugoslavia presentó un nuevo proyecto de remisión de la cuestión a la Asamblea General en virtud de la resolución 377 (V) ⁵⁴) que a pesar de las objeciones de los representantes inglés y francés fué aprobado por siete votos contra dos (Francia e Inglaterra) y dos abstenciones ⁵⁵).

⁵³) *Vid.* S.C.O.R. 751st meeting, p. 1 y 2.

⁵⁴) *Id.* p. 12.

⁵⁵) S/ INF/11, p. 6. Merece ser anotado que la contrapuesta inglesa al proyecto yugoeslavo contestando su legalidad al ser sometida a votación fué derrotada por seis votos en contra y cuatro a favor con una abstención (*vid.* S.C.O.R. 751st meeting, p. 19), es decir por mayoría absoluta, pero no de siete votos. Es claro que el problema de remisión a la Asamblea General fué considerada por el Consejo como una cuestión de procedimiento y no como cuestión sustantiva, ya que a pesar de los dos votos en contra (Francia y el Reunión Unido) según el proyecto yugoeslavo, la cuestión pasó a la consideración de la Asamblea General. Ninguno de los dos países citados planteó el problema del doble veto. Téngase en cuenta por lo demás que la resolución 377 (V) consignaba expresamente: «L'Assemblée générale se réunit en session extraordinaire d'urgence, conformément à la résolution 377 A (V) dans un délai de vingt-quatre heures après la réception par le Secrétaire général d'une demande à cet effet émanant soit du Conseil de Sécurité, à la suite d'un vote affirmatif de sept membres de ce Conseil, soit de la majorité des Membres exprimée au cours d'un vote de la Commission intérimaire ou autrement, soit de la majorité des Membres comme il est prévu à l'article 9» (del Reglamento de la Asamblea General, *vid.* Res. A.G. Supl. No. 20 A/1775, Res. 377 (V) Annexe parr. 1). A nadie se le ocultará la importancia de tal precepto que entraña una cierta interpretación de la Carta, no ya sólo en el ejercicio de competencias que constitucionalmente estaban atribuidas primordialmente al Consejo de Seguridad, sino al ejercicio del llamado derecho de doble veto, que tal resolución, dentro claro está de los limitados efectos de esta, ha hecho imposible, al prejuzgar que un proyecto de resolución en el Consejo de Seguridad de remisión de la cuestión con-

De acuerdo con ella el 31 de Octubre el Secretario General informó a los Estados Miembros de la decisión del Consejo de Seguridad de convocar una reunión urgente de la Asamblea General, que aprobó por 62 votos contra dos y 7 abstenciones el siguiente orden del día: «Question considered by the Security Council at its 749th and 750th meeting held on 30 October 1956». La Asamblea General en su Primera Sesión Extraordinaria adoptó una resolución ⁵⁶⁾ en la que urgía el inmediato cese de hostilidades por parte de todos los países comprometidos en el conflicto, la retirada de las fuerzas armadas detrás de la línea de armisticio y a todos los Estados miembros la no introducción de materias de carácter bélico en la zona de hostilidades y en general abstenerse de cualquier acción que pudiera retrasar o impedir el cumplimiento de la resolución. La resolución encomendaba al Secretario General la misión de vigilar e informar rápidamente al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General sobre el cumplimiento de tal resolución ⁵⁷⁾.

La acción de Suez, a parte de la función de «mediación», tuvo como consecuencia imponer al Secretario General, en calidad de órgano ejecutivo, la realización de dos específicas funciones a él encomendadas por la Asamblea General, a saber, la creación de una fuerza armada de carácter internacional y la limpieza del Canal de Suez.

La creación de una Fuerza Armada de carácter verdaderamente internacional se debió a un conjunto de circunstancias, más bien que a un propósito deliberado. El primer paso fué dado por el representante del Canadá al proponer en la Asamblea General un proyecto de resolución sobre la creación de una fuerza armada de las N.U. ⁵⁸⁾ que al ponerse a votación logró aprobación mayoritaria y pasó por lo tanto a constituir una resolución ⁵⁹⁾.

En conformidad con ella el Secretario General inició los contactos con diversas delegaciones, de modo que el plan elaborado pudo ser presentado y aprobado por la Asamblea General en el mismo día. La resolución que en la

trovertida a la Asamblea General, de acuerdo con la resolución "Uniting for Peace", cae dentro necesariamente de las cuestiones de procedimiento, art. 27, 1 de la Carta.

⁵⁶⁾ Vid. G.A.O.R. First Emergency Special Session. Suppl. No. I (A/3354) Res. 997 (ES-I).

⁵⁷⁾ Vid. Doc. A/3267.

⁵⁸⁾ Doc. A/3276.

⁵⁹⁾ Res. G.A. 998 (ES-I). Por su interés nos permitimos copiarla in extenso: "The General Assembly bearing in mind the urgent necessity of facilitating compliance with resolution 997 (ES-I) adopted by the General Assembly on 2 November 1956: Request, as a matter of priority, the Secretary-General to submit to it within forty-eight hours a plan for the setting up, with the consent of the nations concerned, of an emergency international United Nations Force to secure and supervise the cessation of hostilities in accordance with the terms of the aforementioned resolution".

misma fecha adoptó la Asamblea General sobre el proyecto conjunto del Canadá, Colombia y Noruega ⁶⁰⁾ autorizaba al comandante en jefe de la proyectada fuerza internacional a tomar las medidas que fueran necesarias para el reclutamiento de tropas de acuerdo con el Secretario General y a este a adoptar cuantas medidas administrativas fueran necesarias para una rápida ejecución de la resolución ⁶¹⁾.

Es así como el Secretario General para la creación y mantenimiento de esta fuerza internacional ha debido desplegar una amplia actividad de negociación, administración y ejecución entrando en relación con diferentes Estados para la determinación del número de soldados a aportar por estos y su transporte hacia el lugar de destino, asentamiento de las tropas en la zona de operaciones, financiamiento de la operación, determinación del status jurídico ⁶²⁾ de dicha fuerza de carácter internacional, especificación de sus misiones etc. ⁶³⁾.

La resolución 997 ⁶⁴⁾ determinaba: "Urges that, upon the cease-fire being effective, steps be taken to reopen the Suez Canal and restore secure freedom of navigation". El Secretario General inició en consecuencia negociaciones con firmas particulares ⁶⁵⁾ nombrando un representante suyo en la dirección

⁶⁰⁾ Doc. A/3290.

⁶¹⁾ Res. 1000 (ES-I).

⁶²⁾ *Vid.* Annual Report of the Secretary-General A/3594, p. 16 y 17. El convenio celebrado por el Secretario General, con el Gobierno de Egipto fué negociado sobre la base de la Resolución 1001 (ES-I) de acuerdo con las resoluciones citadas, el art. 109 de la Carta de las N.U. y la Convención de Privilegios e Inmidades de las Naciones Unidas de la cual Egipto es parte.

⁶³⁾ Merece hacerse notar que el futuro de esta fuerza no ha sido determinado, no ya sólo en lo que respecta al aspecto financiero que está lejos de ser holgado, sino también en cuanto a sus objetivos. Las opiniones se dividen entre la constitución de una fuerza internacional permanente para ser utilizada en cualquier punto donde su presencia pueda ser útil al mantenimiento de la paz y en su disolución una vez cumplida su misión, ya que la «presencia en Egipto solamente agravaría la situación a causa de que ciertos círculos se están esforzando en utilizarla para sus propios intereses y en contra de los intereses del pueblo egipcio» (opinión del representante ucraniano, *vid.* A/PV 600, 660 meeting). La documentación sobre la U.N.E.F. es ya numerosa, como documentos más importantes pueden consultarse los siguientes: Res. A.G. 998 (ES-I) a 1001 (ES-I); Res. A.G. 1121 (XI), 1122 (XI), 1125 (XI), 1126 (XI), 1151 (XII); A/3289, A/3296, A/3302, A/3375, A/3383, A/3526, A/3761, A/3790, y para una visión general de la organización, funciones y carácter de esta fuerza, *vid.* A/3694 "United Nations Emergency Force". Informe del Secretario General a la Asamblea presentado el 9 de octubre de 1957; *vid.* también Annual Report of Secretary-General A/3594, p. 15-17 y A/3844, p. 11 y 12. Entre la literatura al respecto existente, *vid.* L. Goodrich y G. E. Rosner, *The United Nations Emergency Force (International Organization, vol. 11 No. 3)*; W. R. Frye, *A United Nations Peace Force*, London 1957; Scheuner, *Eine internationale Sicherungsmacht im Dienste der Vereinten Nationen (Makarov-Festgabe, ZaöRV Bd. 19, p. 389 s.)*.

⁶⁴⁾ ES-I parr. 4.

⁶⁵⁾ *Vid.* A/3376.

de estas operaciones. La Asamblea General le autorizó a seguir tales negociaciones ⁶⁶⁾. Un cambio de notas entre las N.U. y Egipto creó el necesario acuerdo para el comienzo de tales operaciones. En un informe final dirigido a la Asamblea General el Secretario de la Organización daba cuenta de las circunstancias de la operación y de su terminación con notable ahorro de tiempo y dinero ⁶⁷⁾, y sugería un posible sistema de reembolso de los préstamos otorgados por diferentes Estados para financiar las operaciones.

Al contrario que en Suez, los acontecimientos de Hungría no exigieron del Secretario General una acción tan constante, el 27 de Octubre de 1956, Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos pidieron la convocatoria de una reunión del Consejo de Seguridad para considerar «La situación en Hungría», y el Consejo en su reunión de Octubre decidió incluir la cuestión en su agenda; el 3 de noviembre los Estados Unidos sometieron a la consideración de este un proyecto de resolución que fué vetado por Rusia. Posteriormente, aquel país sometió otro proyecto de remisión de la cuestión a la Asamblea General que fué aprobado por 10 votos contra 1. El Secretario General hizo igualmente presente en los debates del Consejo de Seguridad que la declaración hecha por él sobre los deberes del Secretario General en 31 de Octubre de 1957 con ocasión del conflicto de Suez) debería entenderse hecha también en el caso de Hungría ⁶⁸⁾.

La Asamblea General en su Segunda Sesión Extraordinaria primero ⁶⁹⁾, y después en Sesión Ordinaria de 1957 ⁷⁰⁾ adoptó resoluciones diversas, exigiendo del Gobierno soviético y húngaro la retirada de las fuerzas extranjeras ⁷¹⁾, el respeto a los derechos humanos y al de libre determinación del pueblo húngaro, solicitando la cooperación de los Estados miembros en la ayuda humanitaria al pueblo de Hungría.

Al Secretario General le fué encomendada una misión de observación, investigación e información, mediante el envío de observadores de las N.U. a Hungría ⁷²⁾, coordinación de la labor de asistencia prestada por los Gobiernos ⁷³⁾ y las agencias especializadas. Su intento de entrar en contacto directo con el Gobierno de Budapest no pudo ser llevado a efecto ante la política dilatoria de este ⁷⁴⁾.

⁶⁶⁾ Res. 1121 (XI).

⁶⁷⁾ A/3719 y Res. A.G. 1212 (XII).

⁶⁸⁾ Annual Report of the Secretary-General. G.A.O.R. 12th Sess. suppl. No.1, A/3594, pag. 32.

⁶⁹⁾ *Vid.* Res. adopted by the General Assembly during its 2nd Emergency Special Sess., A/3355.

⁷⁰⁾ Res. 11th Sess., A/3572 y A/3572/add. I.

⁷¹⁾ Res. A.G. 1004 (ES-II).

⁷²⁾ A/3403.

⁷³⁾ A/3405.

⁷⁴⁾ *Vid.* Report of the Secretary-General, A/3594 p. 35-36 y 37.

La Organización de las N.U. ha tenido que ocuparse de nuevo del Oriente Medio como consecuencia del recurso del Líbano ante el Consejo de Seguridad. El desarrollo de las negociaciones en el seno de la organización ha exigido una intensa actividad diplomático-política del Secretario General.

Las relaciones entre la R.A.U. y el Líbano empeoraron de tal manera en los meses de primavera de 1958 que este último país se creyó en la necesidad de llevar la cuestión ante el Consejo de Seguridad ⁷⁵⁾ solicitando la reunión urgente de este órgano para tratar el siguiente asunto "Complaint by Libanon in respect of a situation arising from the intervention of the United Arab Republic in the internal affairs of Lebanon, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security" y en su consecuencia la cuestión quedó incluida en la agenda del C. de S. ⁷⁶⁾. Este organismo logró aprobar el 11 de junio de 1958 una resolución según el proyecto presentado por Suecia en la reunión 824: "to dispatch urgently an observation group to proceed to Lebanon so as to ensure that there is no illegal infiltration of personnel or supply of arms or other material across the Lebanese borders" y autorizaba al Secretario General a adoptar las medidas necesarias a tal fin ⁷⁷⁾. La finalidad perseguida con el envío de este grupo de observadores era la de «desinternacionalizar» el conflicto por el procedimiento del control o investigación sin intervenir directamente en los problemas internos planteados por la revolución producida contra el Gobierno libanés ⁷⁸⁾.

Mas con el envío de este grupo de observación no se consiguieron los resultados esperados; no se logró reducir la tensión interna dentro de aquel país, ni la internacional con la R.A.U. y a su vez el conflicto se complicó con una situación semejante en Jordania y un recurso similar de este país al C. de S. y la entonces también producida revolución iraquí. A petición de aquellos dos Estados los Estados Unidos e Inglaterra decidieron respectivamente enviar fuerzas armadas en auxilio de los gobiernos ⁷⁹⁾.

⁷⁵⁾ Vid. S/4007.

⁷⁶⁾ Vid. S/4017.

⁷⁷⁾ S/4023. El informe fue adoptado por 10 votos a favor y una abstención en la 825 reunión (11 de junio de 1958).

⁷⁸⁾ Vid. S/4029 y S/4038. Informe del Secretario General sobre las medidas primeras adoptadas por el grupo de observadores en orden a ejecutar la citada resolución, y S/4040, S/4069, S/4085, S/4100. Informes al C. de S. del grupo de observadores de las N.U.

⁷⁹⁾ El aspecto jurídico de tal situación no deja de ser interesante. ¿En qué medida puede estimarse legal una intervención efectuada a petición del gobierno en cuyo beneficio se ejerce, para resolver una fricción internacional sobre la que ya ha recaído por parte del C. de S. un acuerdo concreto y opuesto sin duda, ya que non en la letra al menos en el espíritu, a la citada intervención?. Jurídicamente ¿puede estimarse subsistente un derecho a solicitar una intervención armada (Líbano) y un derecho a otorgarla (Estados Unidos)

Como consecuencia de estas complicaciones el C. de S. hubo de ocuparse activamente del conflicto y pronunciarse sobre una serie de proyectos de resoluciones: uno ruso exigiendo la retirada de las fuerzas norteamericanas e inglesas por constituir una intervención armada en los asuntos internos de otro país y por lo tanto una amenaza para la paz internacional⁸⁰⁾, uno norteamericano buscando una justificación de la acción de intervención dentro del cuadro de las N.U.⁸¹⁾, otro japonés⁸²⁾ y finalmente otro norteamericano y ruso solicitando una tercera reunión extraordinaria de la Asamblea General de acuerdo con la Res. 377 (V) ante la falta de unanimidad en los miembros permanentes del C. de S.⁸³⁾ que fué aprobado unánimemente⁸⁴⁾.

El asunto pasó efectivamente a la Asamblea General en donde los países árabes presentaron un proyecto conjunto de resolución⁸⁵⁾ que logró una aprobación igualmente unánime por parte de todos los miembros de este órgano. En él los países árabes se comprometían solemnemente a mantener el principio contenido en el art. 8 del Pacto de la Liga Árabe según el cual

“each member State shall respect the systems of government established in the other member States and regard them as exclusive concerns of these States” mientras que a los miembros de las N.U. se les recuerda su obligación de actuar

“strictly in accordance with the principles of mutual respect for each other’s territorial integrity and sovereignty, of non-aggression, of strict non-interference in each other’s internal affairs . . . and to ensure that their conduct by word and deed conforms to these principles”.

habiendo mediado previamente un recurso al C. de S., sobre la base de que una tercera potencia (Egipto) amenaza la independencia del primero, si de acuerdo con las declaraciones del órgano internacional designado por el C. de S. para intervenir en aquel conflicto resulta no haber, pruebas concretas de la existencia de la alegada infiltración?

Vid. como ilustración a este segundo interrogante S/4069, p. 21 y S/4100, p. 19, informes segundo y cuarto del Grupo de Observación de las N.U. expresamente se dice: “It will be noted from the proceeding observations that no cases of infiltration have been detected and that, if any infiltration is still taking place its extent must be regarded as insignificant”. A raíz de la invasión norteamericana, el grupo de observadores se esforzó en mostrar a la población libanesa la independencia de su acción internacional de la política norteamericana.

⁸⁰⁾ *Vid.* S. 4047/Rev. 1.

⁸¹⁾ *Vid.* S/4050/Rev. 1.

⁸²⁾ *Vid.* S/4055/Rev. 1. El proyecto japonés recibió 10 votos a favor y uno en contra y no pudo ser adoptado por ser voto negativo de un Miembro permanente. El Secretario General hizo entonces constar que utilizaría todas las facultades que él poseía, dentro de los límites de la Carta, con el fin de impulsar el esfuerzo de las N. U. para evitar un empeoramiento de la situación en el Oriente Medio.

⁸³⁾ *Vid.* S/4056/Rev. 1; S/4057/Rev. 1.

⁸⁴⁾ *Vid.* S/4083. La resolución fué adoptada sobre el proyecto norteamericano modificado.

⁸⁵⁾ *Vid.* A/3893/Rev. 1.

En la secciones segunda y tercera de esta resolución le fueron encomendadas al S.G. dos misiones concretas:

a) Una de negociación de acuerdos según los principios de la Carta y el espíritu de la citada resolución, con los gobiernos interesados y con vistas a resolver la situación creada en Libano y Jordania y permitir con ello la retirada de las tropas extranjeras.

b) Otra de caracter asistencial en beneficio de estos países, continuando los estudios en este sentido iniciados ⁸⁶⁾.

Su misión no fué mediación o buenos oficios entre los distintos Estados interesados ⁸⁷⁾, ni le fue concedida tampoco al Secretario General una autorización para negociar sobre las garantías que los Estados árabes pudieran dar sobre su política internacional en el futuro. Al contrario de lo que la Asamblea General resolvió con ocasión del conflicto de Suez, el encargo al Secretario no incluye una negociación directa sobre los detalles de la retirada de las tropas, sino en términos generales se le encomienda «procurar la pronta retirada de las tropas extranjeras». Es decir, en este caso la cuestión quedó excluida de la acción directa de las N.U. y relegada el acuerdo bilateral de los países directamente interesados con las Potencias que habian su ministrado la ayuda militar ⁸⁸⁾.

El S.G. como mediador. – Una mención especial merecen las actividades del S.G. como mediador. Por supuesto, la mediación ejercida por este órgano puede revestir formas diversas, en primer lugar puede esta consistir en un mandato procedente de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad, en segundo lugar puede ser ejercida de acuerdo con cláusulas especiales de carácter contractual en las que las N.U. de alguna manera participen, respecto del nombramiento de árbitros, mediadores o miembros de comisiones, finalmente puede revestir la forma de una mediación informal o *invisible* ejercida entre los gobiernos miembros de las N.U. o de manera más ostensible en un determinado conflicto a instancias de las partes interesadas.

Reservádonos la posibilidad de hacer una referencia en el lugar oportuno de este trabajo a las demás formas vengamos ahora a tratar la mediación en virtud de un mandato del C.S. que es sin duda de todas ellas la más importante y la más característica.

⁸⁶⁾ Vid. A.G. Res. 1237 (ES-III).

⁸⁷⁾ Vid. Revue des N. U., Sept. 1958, p. 44.

⁸⁸⁾ Vid. el interesante Informe del Secretario General presentado a la A.G. de acuerdo con el apartado IV, 2 de la resolución citada, sobre el resultado de su misión de información en el Oriente Medio. Es interesante poner de relieve la sugerencia que el S.G. hace sobre el carácter diplomático que habría de tener el alto funcionario de las N.U. designado por la Organización para ejercer funciones de esta naturaleza en el Oriente Medio; o igualmente el carácter secreto de los informes del representante del S.G. que podría establecerse en Amman. Vid. A/3934 p. 10 y 11.

El informe de la Preparatory Commission of the U.N. hacía alusión a esta actividad del S.G. en los siguientes términos:

“The Secretary-General may have an important role to play as a mediator”⁸⁹⁾.

En conformidad con esta previsión y con ocasión de la redacción de las normas de procedimiento del C.S. el Committee of Experts of the Security Council comentando la regla 23 del citado reglamento hacía constar:

“that this rule was intended to apply to the political task of reconciling two divergent views rather than to the technical function of drafting a report, and that the appointment of the Secretary-General as a Rapporteur would be subject to his consent in each case”⁹⁰⁾.

Pero hasta 1956 el C.S. no hizo uso de la referida norma de su reglamento.

La ocasión para ello la proporcionó el empeoramiento de las relaciones entre Israel y los Estados árabes en la primavera de ese año⁹¹⁾. A la vista de las dificultades surgidas en esa región, el representante norteamericano ante el C.S. propuso a este un proyecto de resolución (S/3562) en el que se solicitaba:

“that the Council request the Secretary-General to undertake immediately a personal investigation of ways and means of settling the numerous problems which stand in the way of peace”⁹²⁾.

Tal propuesta encontró inmediatamente apoyo en los representantes de diversos países: Francia⁹³⁾, Australia⁹⁴⁾, Perú⁹⁵⁾, Inglaterra⁹⁶⁾ etc. La U.R.S.S. intentó seguir una cierta política dilatoria y minimista sobre el

⁸⁹⁾ PC/20, p. 86 parr. 16.

⁹⁰⁾ Repertory of Practice of United Nations Organs, vol. V, p. 157. Rule 23: “The Secretary-General may be appointed by the Security Council, in concordance with Rule 28, as rapporteur for a specific question”.

⁹¹⁾ Ya antes el S.G. se había ofrecido como mediador entre estos Estados: “Efforts to improve conditions have been made in the Security Council, but so far without result. As Secretary-General, I have also offered my services to the parties in order to facilitate negotiations aiming at the solution of certain practical problems of limited scope” (G.A. IX Suppl. No. 1, A/2663, p.XII).

⁹²⁾ S/P.V. 717, parr. 10.

⁹³⁾ «On ne pouvait songer à confier cette enquête à un autre qu'à M. Hammarskjöld. Le choix du Secrétaire général ne s'imposait pas en effet seulement pour des raisons de bonne administration, parce que M. Hammarskjöld détient l'autorité hiérarchique sur tous les organes des Nations Unies présents en Palestine. Une mission nécessairement brève ne pouvait être confiée qu'à un homme parfaitement au courant des complexités de la situation et dont personne ne peut suspecter l'impartialité, ni méconnaître la hauteur de vues. M. Hammarskjöld était certes le seul homme réunissant ces différentes caractéristiques et disponible pour assurer la mission proposée» (*id.* parr. 21).

⁹⁴⁾ *Id.* par. 32-33.

⁹⁵⁾ *Id.* parr. 35.

⁹⁶⁾ *Id.* parr. 46, 47, 51, 52.

alcance de la misión a encomendar al S.G.⁹⁷⁾, y por su parte los países árabes interesados: Egipto, Jordania, Siria y Líbano no dejaron de traslucir sus inquietudes sobre la posibilidad de que la misión encomendada al S.G. pudiera más o menos ocultamente ir más allá de la mera puesta en práctica de las prescripciones de los acuerdos de armisticio⁹⁸⁾ y resoluciones anteriores del Consejo de Seguridad.

El representante norteamericano en la explicación del proyecto tranquilizó a estos últimos en el sentido de que la propuesta:

“envisages that the Secretary-General should arrange, after discussion with the parties and the Chief of Staff, for measures which are entirely within the framework of the general armistice agreements and the relevant resolutions. Such measures would of course be applicable where by agreement between the Secretary-General and the parties they consider that conditions warrant them. The references in the draft resolution to the demilitarized zones and defensive areas are naturally those defined in the armistice agreements. The various aspects of compliance with the armistice agreements, which the Secretary-General is requested to survey, refer only to matters which would come within the natural purview of the armistice machinery and the Truce Supervision Organization”⁹⁹⁾.

Habiéndose puesto el proyecto de resolución a votación, así como también las enmiendas rusas, fueron estas desechadas y aquel aprobado por unanimidad¹⁰⁰⁾. En su parte dispositiva la resolución contenía entre otras las siguientes prescripciones:

The Security Council

...

2. *Requests* the Secretary-General to undertake, as a matter of urgent concern, a survey of the various aspects of enforcement of and compliance with the four general armistice agreements and the Council's resolutions under reference;

3. *Requests* the Secretary-General to arrange with the parties for the adoption of any measures which, after discussion with the parties and with the Chief of Staff, he considers would reduce existing tensions along the armistice demarcation lines, including the following points:

⁹⁷⁾ “We are ... fully in agreement with those who consider that all the measures adopted in this area to relieve the existing tension should be carried out only by agreement with the parties concerned and with due regard to their interests.

We deem it essential to stress the importance of this provision because certain Western Powers have recently developed a pronounced tendency, on the pretext of preventing an Arab-Israel war, to work out plans for direct armed intervention in the affairs of the Arab States, in violation of their sovereign rights” (S/P.V. 720, parr. 10-11).

⁹⁸⁾ S/P.V. 718 parrs. 29, 39, 42, 50; S/P.V. 721 parrs. 4, 17.

⁹⁹⁾ S/P.V. 719 parr. 39.

¹⁰⁰⁾ S/P.V. 722 parr. 46.

- a) withdrawal of their forces from the armistice demarcations lines;
- b) full freedom of movement for observers along the armistice demarcation lines, in the demilitarized zones and in the defensive areas;
- c) establishment of local arrangements for the prevention of incidents and the prompt detection of any violations of the armistice agreements ¹⁰¹).

El S.G. en la aceptación de esta misión declaró ante el C.S.:

"I share personally this concern and I feel that in the circumstances I should not hesitate to assume the responsibility which the Council has wished to put on my office . . . The specific responsibility which this request puts on the Secretary-General is entirely in the line with the character and obligations of his office. It is obvious that this request neither detracts from nor adds to the authority of the Secretary-General under the Charter" ¹⁰²).

De acuerdo con este mandato el S.G. elaboró un luminoso informe ¹⁰³). El esfuerzo principal fué dirigido a conseguir el cumplimiento por los Estados partes de todas las disposiciones de los acuerdos de armisticio, considerados como un todo, pero interpretando como obligación primaria e independiente de todas las demás la del «alto el fuego», de tal manera que la única reserva posible sea el caso de legítima defensa ¹⁰⁴). Pero como por otra parte el caso de legítima defensa tal como se define en el art. 51 de la Carta tiene por sí mismo un carácter impreciso, su sentido y alcance debería ser determinado por el Consejo de Seguridad de acuerdo con las disposiciones de la Carta. En su informe el S.G. hace observar:

"However, my interpretation makes it clear that the reservation as to self-defence does not permit acts of retaliation, which repeatedly have been condemned by the Security Council" ¹⁰⁵).

Por otra parte el informe no se limita a ser una escueta exposición de hechos, sino que dentro de los límites de su mandato el S.G. hizo observar las deficiencias de los acuerdos de armisticio o de la forma en que estos habían sido puestos en práctica. En primer lugar señala como insatisfactoria la

¹⁰¹) S/3575.

¹⁰²) S/P.V. 722 parr. 51 y 52. De todas formas, es interesante poner de relieve la declaración del S.G. en la conferencia de prensa celebrada antes de su partida hacia Palestina: "Mr. Hammarskjöld explained that he considered himself to be acting in two capacities. The first, was to undertake a mission for the Security Council as a representative of the Security Council. That assignment was well-defined. The Secretary-General, however, always remained the Secretary-General, and as such, he had the unlimited right, under the Charter, to bring up with Governments points which he thought were worth consideration because, in his view, they tended to complicate matters or increase tension" (U.N. Review, mayo 1956, p. 69).

¹⁰³) S/3596.

¹⁰⁴) S/3596 parr. 18.

¹⁰⁵) *Id.* parr. 46.

"tendency has emerged to regard the United Nations observers, serving in that Organization, merely as impartial investigators charged with the task of presenting the mixed armistice commission with reports on facts, in cases in which complaints had been made to the commissions. This tendency obviously represents a departure from the legal stand taken by the Security Council in two respects. It subordinates the Truce Supervision Organization exclusively to the mixed armistice commissions, and it limits, or eliminates, the function which the observers should fulfil in protecting, together with the authorities concerned, compliance with the cease-fire clauses of the armistice agreements by the prevention of incidents" ¹⁰⁶).

Y para subsanar esta deficiencia sugirió otorgar a los observadores de las N.U. la libertad de movimientos necesaria al adecuado cumplimiento de su misión, y que los Estados interesados concedieron efectivamente ¹⁰⁷).

En segundo lugar, los acuerdos de armisticio habían incurrido en una laguna en la regulación de la garantía que cada una de las partes tiene derecho a exigir de la otra sobre su seguridad. En los casos de conflicto en que una de estas acusa a la otra haber quebrantado tal obligación, y por las razones que sea no se acude al C.S., no hay procedimiento adecuado para resolver la diferencia a falta de relaciones diplomáticas entre ellas:

"I have drawn the attention of the parties to these problems, indicating my conviction that until and unless procedures provided for in the armistice agreements could be put more fully into operation – and perhaps even when that has happened – it would be worth considering whether procedural arrangements could not be elaborated, which would meet the difficulties . . . I have only indicated that I feel that whatever solution may be considered, it is desirable to avoid organizational innovations and to work within the framework of the United Nations" ¹⁰⁸).

Presentado el informe al C.S. fué unánimemente aprobado y alabado por los delegados de los distintos países miembros, y recogiendo algunas de las sugerencias en él formuladas dió pié al representante de Inglaterra para presentar un nuevo proyecto de resolución que después de varios retoques se convirtió en resolución ¹⁰⁹).

¹⁰⁶) *Id.* parr. 25.

¹⁰⁷) *Id.* parr. 28.

¹⁰⁸) *Id.* parr. 66.

¹⁰⁹) S/3605: "The Security Council" . . .

4. Endorses the Secretary-General's view that the reestablishment of full compliance with the armistice agreements represents a stage which has to be passed in order to make progress possible on the main issues between the parties; . . .

7. Requests the Secretary-General to continue his good offices with the parties, with a view to full implementation of the Council's resolution of 4th April 1956 and full com-

La evolución posterior de la situación política en esa zona impidió al S.G. la continuación de una misión que había comenzado con tan buenas perspectivas y le llevó a otra clase de actividades, según hemos anteriormente estudiado.

Crisis de Laos. – Con motivo de los disturbios que este país ha sufrido a causa de las infiltraciones de tropas comunistas, y la ayuda solicitada por él a las N.U., el S.G. ha abierto un nuevo camino en la práctica de la Organización.

El 7 de septiembre pasado el C.S. adoptó una resolución concebida en los siguientes términos:

“The Security Council

Decides to appoint a sub-committee consisting of Argentina, Italy, Japan and Tunisia, and instructs this sub-committee to examine the statements made before the Security Council concerning Laos, to receive further statements and documents and to conduct such inquiries as it may determine necessary and to report to the Security Council as soon as possible” (S/4216).

Prescindiendo por ahora de la interesante novedad que en la práctica del doble veto esta resolución presenta, consideremos el no menos interesante aspecto procesal de la misma, en relación con el problema que ahora estudiamos.

El S.G. en la Introducción al Informe anual a la A.G. de este año, en una forma velada, hizo a la cuestión de Laos la siguiente alusión:

“In the course of the year, most recently in August, difficulties have developed at the north-eastern border of Laos. Although the United Nations has not been formally seized of this situation, communications on the matter have been addressed to the Organization. The development has been found to call for informal studies and consultations regarding the possibilities open to the Organization to be of assistance, obviously without impairing the Geneva agreements or interfering with the arrangements which are based on them” (A/4132/ADD. 1, p. 4).

En previsión de los posibles acontecimientos el S.G. se mantuvo en estrecho contacto diplomático con los dirigentes de aquel Gobierno, y que efec-

pliance with the armistice agreements, and to report to the Security Council as appropriate”.

Es interesante hacer observar que el fin perseguido por el representante del Reino Unido con su proyecto, tal como con claridad aparece en los debates, era no ya sólo una prolongación del mandato del S.G. para negociar, sino una ampliación de este (*vid.* S/P.V. 723 párrs. 30, 51, 52, 53). Ello podía llevar a unos «buenos oficios» que de una u otra forma buscaran la modificación de los acuerdos de armisticio y así lo entendieron los países árabes interesados, por esta razón hubo de hacerse mención expresa en la redacción definitiva de la resolución citada, de la anterior resolución del C.S. de 4 de abril de 1956, referencia que no figuraba en el proyecto primitivo.

tivamente, adoptaron un nuevo cariz cuando el 4 de agosto este Gobierno elevó un informe al S.G. dándole cuenta de las dificultades a que tenía que hacer frente a causa de las infiltraciones de tropas comunistas. De nuevo fué cursado el 4 de septiembre un segundo informe (S/4212) solicitando "that an emergency force should be dispatched at a very early date in order to halt the aggression" y con el ruego al S.G. "to take the appropriate procedural action on this request", y este en su consecuencia, en carta al Presidente del C.S. solicitó:

"to convene urgently the Security Council for the consideration of an item entitled: 'Report by the Secretary-General on the letter received from the Minister of Foreign Affairs of the Royal Government of Laos . . .'" (S/4213).

Ahora bien, ¿cómo ha de interpretarse esta solicitud del S.G.? A primera vista parece debiera ser en uso de la facultad que a este le concede el art. 99 de la Carta a pesar de que en el texto reproducido no se hace mención a él. De haber sido así, la convocatoria del C.S. habría sido efectuada en virtud de lo que dispone la regla 3 del Reglamento Provisional del C.S.: "The President shall call a meeting of the Security Council . . . or if the Secretary-General brings to the attention of the Security Council any matter under Article 99". Ello hubiera supuesto la introducción automática en el orden del día del C.S. del asunto llevado a este por el S.G.

Es lo cierto sin embargo que el Presidente al abrir la sesión declaró convocado el C.S. no en virtud de la regla 3 anteriormente citada, sino en virtud de la regla 1: "Meetings of the Security Council shall . . . be held at the call of the president at any time he deems necessary, but the interval between meetings shall not exceed fourteen days" y el S.G. en los comienzos de la sesión declaró:

"Just as the Secretary-General can ask for, and is granted, the floor in the Council, I feel that he is entitled to request an opportunity to address the Council publicly on a matter which he considers necessary personally to put before the Council. In doing so within the framework to which I have just referred, the Secretary-General does not introduce formally on the agenda of the Council anything beyond his own wish to report to the Council. Naturally, the Council retains the same rights in relation to such an initiative of the Secretary-General as it has regarding any request of his to address the Council" (U.N. Review, Oct. 1959, p. 54).

Es decir, el procedimiento empleado fué el siguiente: en primer término el S.G. pone en conocimiento del Presidente del C.S. la nota cursada por el Ministro de Asuntos Exteriores de Laos, a la vez que solicita en forma inofensiva la reunión del C.S., dejando naturalmente al Presidente la iniciativa y responsabilidad de la convocatoria; con anterioridad los miembros del C.S.

se habían manifestado por "an overwhelming majority" en favor de la oportunidad de convocar esta. Una vez reunido el C.S. en sesión y aprobado el orden del día, el S.G. haciendo uso de la facultad que le concede la regla 22 del citado reglamento: "The Secretary-General, or his deputy, acting on his behalf, may make either oral or written statements to the Security Council concerning any question under consideration by it", pudo hacer una exposición de la cuestión "explanatory nature".

El procedimiento como se ve es ingenioso, el S.G. continúa todavía sin hacer uso del art. 99, él rehuye intervenir directamente en la política de la Organización, pero pone en juego todos los medios procesales que en su mano tiene para hacer valer su autoridad moral apoyándose en la «benevolencia» de un «Estado amigo» que en este caso lo fué el representante de Italia como presidente del C.S. en el mes de septiembre. No en vano el propio Secretario General había insinuado en un pasaje de su Introducción al Informe anual a la A.G. las siguientes ideas que acaso pasaran desapercibidas a los favorecedores de la agresión a Laos:

"The statement of objectives in the Charter is binding and so are the rules concerning the various organs and their competence, but it is not necessary to regard the working methods indicated in the Charter as limitative in purpose. Thus, they may be supplemented by others under the pressure of circumstances and in the light of experience if these additional procedures are not in conflict with what is prescribed" (*loc. cit.*, p. 2).

Los casos examinados quizás puedan darnos una idea general de la línea en que se mueve la acción diplomático-política del Secretario General de las Naciones Unidas. Este no es una tercera fuerza en el debate internacional entre dos grupos de Estados con encontrados intereses, no es tampoco un órgano superdiplomático o un superministro de Asuntos Exteriores. Su acción diplomático-política no puede ser concurrente con la política de los Gobiernos, su misión es la de ser un guardián de la paz mundial, haciendo respetar los principios de la Organización de las Naciones Unidas ¹¹⁰); él debe buscar y fomentar continuamente un «común denominador» en las políticas de los Gobiernos, trabajando no ya sólo como mediador, sino de tal manera que continuamente se facilite la comprensión del «otro punto de vista» ¹¹¹).

Mas esta tendencia, tal y como la hemos presentado, no ha dejado de suscitar algunos recelos en la doctrina. Para algún autor en su conjunto la Carta confía al Secretario General funciones administrativas y sólo en cierto sen-

¹¹⁰) *Vid.* Hammarstedt "Together in our Concern, our Hopes and our Determinations" (United Nations Bulletin, vol. 15, pag. 279).

¹¹¹) *Id.* "The United Nations - An Appraisal". Festschrift till Osten Undén. Stockholm, 1956 pag. 103.

tido el art. 99 representa una concepción un tanto diferente, con el fin limitado ciertamente de que el Secretario General ponga al Servicio del Consejo de Seguridad la información que haya podido obtener en tanto que jefe de la administración internacional ¹¹²). El recurso al Secretario General que la Asamblea ha hecho en determinados ocasiones no sería más que una manifestación de la debilidad actual de la Organización.

Teniendo presente sin embargo la práctica de la Organización, la política invariablemente seguida a este respecto por ambos Secretarios Generales, el apoyo que estos en general han recibido en este sentido de los Gobiernos y de la opinión pública mundial, los mismos trabajos preparatorios inclusive ¹¹³), es difícil aceptar que la misión del Secretario General de las N.U. sea casi exclusivamente administrativa; y que «l'article 99 reflète une conception légèrement différente» ¹¹⁴). Neutralidad e imparcialidad no son términos sinónimos; el Secretario General de toda organización internacional en su conducta oficial tiene una obligación estricta de ser imparcial, sería criticable, de acuerdo con la naturaleza de una organización constituida para asegurar la paz internacional, que el Secretario General de las Naciones Unidas, dotado como está constitucionalmente de un derecho de iniciativa se mantuviera «neutral». En la parte introductoria hacíamos referencia a lo que debe ser «voluntad de una organización internacional» y a la importancia que esta tiene; sería deplorable que en las Naciones Unidas, en donde por conocidas razones el órgano a cuyo cargo corre la responsabilidad principal en el mantenimiento de esa paz y seguridad se halla imposibilitado de formar una tal voluntad jurídica, el Secretario General hubiera renunciado también a ejercer una misión tutelar en ciertos aspectos subsidiaria de la de aquel y que correctamente puede y debe ser tenida como una «manifestación de voluntad de la Organización de las Naciones Unidas».

Otro problema enteramente distinto es el ámbito de aplicación de tal derecho de iniciativa. Jurídicamente es claro que tal derecho (no obligación) el Secretario General puede ejercerlo respecto de todas aquellas cuestiones que a su juicio puedan amenazar la paz y seguridad internacional. Se trata

¹¹²) Vid. G. Fischer, *Les compétences du Secrétaire général* (*loc. cit.*, p. 346).

¹¹³) A ellos hemos hecho alusión más arriba. Véase también el Report to President on the results of the S. Francisco Conference. Junio 1945 (Dep. of State. Publ. 2349) que tan útiles referencias proporciona en orden a conocer el «espíritu de los redactores de la Carta». Textualmente dice: The Dumbarton Oaks Proposals conferred upon the Secretary-General the important political power of bringing to the attention of the Security Council any matter which in his opinion might threaten international peace and security. This was a power which had not been enjoyed by the Secretary-General of the League of Nations. The granting of his power considerably modified the concept of a Secretary-General as being primarily the chief administrative officer of the Organization" (p. 148).

¹¹⁴) Fischer, *loc. cit.* p. 346.

por lo tanto de un derecho discrecional en cuanto a si la situación es o no es una amenaza para la paz, y en cuanto a si en caso de tal amenaza la cuestión debe ser llevada al conocimiento del Consejo de Seguridad; es decir en sentido jurídico estricto no hay limitación alguna al ejercicio de tal facultad. El informe de la Comisión Preparatoria hacía constar:

“It is impossible to foresee how this Article will be applied; but the responsibility it confers upon the Secretary-General will require the exercise of the highest qualities of political judgment, tact and integrity”¹¹⁵).

Lauterpacht partiendo de la correlación que existe entre la paz internacional y la observancia de los derechos fundamentales del hombre cree que el art. 99 de la Carta potencialmente es una garantía internacional respeto de estos derechos¹¹⁶). Frente a la opinión de este ilustre internacionalista nosotros creemos, según lo que parece desprenderse de la práctica internacional, que sólo un tal derecho será ejercido con ocasión de un auténtico y grave conflicto de Estados.

Las limitaciones y garantías frente a un posible abuso en el ejercicio de esta facultad las encontramos en su misma naturaleza, puesto que sólo utilizado con tacto y oportunidad puede conseguir el efecto normal no ya sólo de convocar formalmente una reunión del Consejo de Seguridad, sino también la de orientar o decidir la actitud de los Estados Miembros. Como ya quedó indicado, en ninguna de las grandes crisis por las que han pasado las N.U. el Secretario General ha hecho uso de su facultad convocando el Consejo de Seguridad¹¹⁷).

b) Relaciones con la Asamblea General

Es probablemente la Asamblea General el órgano de la Organización al que mas íntimamente está ligado el Secretario General, y en cuyas actividades este influye más directamente. Esta relación la vamos a considerar desde tres aspectos, intervención directa del S.G. en las deliberaciones y trabajos de la A.G., ejecución de las resoluciones en ella adoptadas y finalmente utilización del S.G. para misiones especiales como órgano de mediación, negociación o simplemente de información.

De acuerdo con la regla 13 apartado (g) de las Normas de Procedimiento de la A.G., el S.G. tiene la facultad de incluir en la agenda provisional que él

¹¹⁵) Report of the Preparatory Commission of the U.N. PC/20, p. 87.

¹¹⁶) H. Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, 1950, p. 186 y 87.

¹¹⁷) Mas como ya decíamos más arriba, el efecto indirecto de tal prerrogativa ha sido notable, respaldando toda acción de mediación, de negociación y diplomática que el Secretario y la Secretaría han desplegado en el seno de la Organización. *Vid.* *Annual Review of U.N. Affairs*, 1955-56, p. 160 y 161.

mismo redacta, todas las cuestiones que este juzgue necesario someter a la organización, así como también la de incluir cuestiones suplementarias de acuerdo con la norma 18 del mismo reglamento ¹¹⁸⁾. El S.G. no tiene constitucionalmente atribuido ningún derecho en la votación, pero en ella puede influir decisivamente, aunque de manera indirecta, haciendo observaciones orales u escritas de acuerdo con las reglas 72 y 113, del referido Reglamento, sobre cualquier cuestión sometida a consideración; puede influir igualmente por la vía del contacto diplomático a través de la delegación de algún «Miembro complaciente y amigo».

La segunda clase de funciones del S.G. en la A.G. no merece una consideración detenida, se trata simplemente de mandatos contenidos en una o varias cláusulas usuales que han llegado a ser casi cláusulas de estilo, referidas al S.G. con vistas a «adoptar las medidas que fueren necesarias a la ejecución» de la resolución, a la «transmisión de un informe o recomendación» a los Estados u organizaciones internacionales interesadas ¹¹⁹⁾, a «informar ulteriormente (o antes de una determinada fecha) a la A.G. sobre el cumplimiento de una determinada recomendación, o a la recepción de documentación o informes de Estados u organizaciones internacionales y a trasmitirlas ulteriormente a la A.G.». Puede tratarse igualmente de una autorización al S.G. para recibir donaciones o contratar en nombre de la Organización. Es en este aspecto acaso en donde mejor se pone de manifiesto la situación que en este sentido el S.G. o la Secretaria tiene como órgano ejecutivo o administrativo de las N.U. Tales recomendaciones son para el S.G. auténticas obligaciones no obstante el ropaje terminológico en que van envueltas: “express the hope”, “invite”, “request”, “prie” etc. etc.

El tercer grupo de actividades del S.G. en la A.G. lo constituyen aquellas que hemos llamado específicas; son en general de carácter diplomático o semidiplomático, y frecuente de mediación más o menos oficial u oficiosa como medio de reducir la tensión internacional en una determinada zona, resolver las diferencias surgidas entre dos Estados, o negociar sobre algún otro asunto en el que la A.G., por una u otra razón no ha querido intervenir directamente. En este grupo deberíamos incluir naturalmente las misiones que al S.G. le han sido encomendadas con ocasión de las grandes fricciones internacionales, Corea, Suez, Hungría, Oriente Medio, si es que a estas no le hubieramos concedido ya un lugar especial. Hagamos simplemente referencia a otros casos todavía no mencionados.

Con motivo del conflicto entre India y Pakistan por una parte y la Unión

¹¹⁸⁾ Vid. Schwebel para más detalles sobre la importancia que tiene la redacción de la agenda *op. cit.*, p. 68.

¹¹⁹⁾ Vid. por ejemplo A.G. Res. 428 (V).

Surafricana por la otra sobre las medidas discriminatorias establecidas en perjuicio de la población india residente en Surafrica, fijadas en la Group Areas Act, la A.G. hizo mención formal a la mediación del S.G. para «faciliter des négociations appropriées entre lesdits gouvernements» ¹²⁰⁾. Con anterioridad había sido ya comisionado para arreglar fricciones internacionales capaces de poner en peligro la paz internacional, por ejemplo en la repatriación de niños y fuerzas armadas griegas retenidas en otros países ¹²¹⁾, e igualmente en la quinta sesión ¹²²⁾ se le comisionó para el nombramiento de una misión compuesta de tres personas que habrían de ser designadas por la Cruz Roja o en su defecto por el S.G. con el fin de resolver la cuestión de los «prisioneros de guerra con un sentido puramente humanitario».

La A.G. en su novena Sesión encomendó al S.G. una tarea particularmente interesante ¹²³⁾ en la que se le comisionaba para procurar la liberación del personal del ejército de las N.U. en Corea, ilegalmente detenido en la China Comunista, por ser contrario al armisticio de Corea, autorizándole para ello «a utilizar los medios que considerara más apropiados». Se trataba por lo tanto de una acción de las N.U. frente a un Estado no miembro calificado además como agresor y sobre la que la Organización tenía una competencia directa por ser problema directamente relacionado con el acuerdo de armisticio entre las N.U. por una parte y la República Popular China y la República de Corea del Norte, por la otra. Por lo demás, los E.U. de Norteamérica, cuyos súbditos eran los soldados detenidos ilegalmente, trataban de evitar un contacto con un Gobierno que ellos no habían reconocido ni tenían intenciones de reconocer, igualmente la A.G. buscó desligar esta acción en favor de la liberación con la cuestión de la admisión de la China Comunista en las N.U. ¹²⁴⁾.

Las conversaciones que el S.G. mantuvo con el Gobierno de Pekín, celebradas dentro de las más estrictas normas de cautela diplomática clásica ¹²⁵⁾, no se limitaron sin embargo a la concreta misión encomendada por la A.G. sino que abarcaron también a «otras cuestiones relacionadas con las actuales tensiones internacionales» y supuso una primera toma de contacto ¹²⁶⁾.

¹²⁰⁾ G.A. Res. 511 (VI).

¹²¹⁾ G.A. Res. 288 (IV), 382 (V).

¹²²⁾ G.A. Res. 427 (V).

¹²³⁾ Vid. G.A. Res. 906 (IX).

¹²⁴⁾ Sobre los detalles de tal visita vid. U.N. Review, febrero 1955, p. 2-11, así como también el texto de la conferencia de prensa mantenida a su regreso a Nueva York, p. 64 s.

¹²⁵⁾ Al comienzo de su conferencia de prensa declaraba: "You know that in this story there has been less publicity than in most international affairs of the first order . . . I would like to say that was my suggestion - that the publicity was handled in that way - and I take the full responsibility for this kind of curtain around our talks" (U.N. Review loc. cit., p. 64).

¹²⁶⁾ H a m m a r s k j ö l d , loc. cit.

Según se deduce pues de la práctica de las N.U. la situación del S.G. respecto de la Asamblea General, es una situación de dependencia que, aparte del ejercicio normal de las tareas administrativas, viene ejerciendo cada vez en un mayor grado misiones de carácter diplomático o semidiplomático. En este sentido el S.G. depende por entero de la A.G.

Mas, por otra parte, la misma práctica presenta casos suficientes para que se pueda constatar, cómo el S.G. sin poseer una base constitucional firme, ejerce una propia influencia en la marcha de la Organización. Unas veces presentando o proponiendo bases de discusión en los debates de la Asamblea General ¹²⁷⁾, bien directamente, bien a través de alguna Delegación. Otras buscando en la A.G. el apoyo necesario o conveniente a una determinada norma de conducta que discretamente el S.G. pueda adoptar en «servicio de los principios de la Carta», acaso en discordancia con la seguida en algún órgano de la Organización o adoptada por alguna Gran Potencia.

Inclusive, y dejando a salvo el cumplimiento del mandato recibido por la Asamblea, y como una manifestación de su independencia, el S.G. en alguna ocasión se ha permitido hacer una crítica de la misiones encomendadas a este por los órganos deliberantes, exponiendo como principios orientadores en el futuro las siguientes observaciones: que se considere antes si la tarea a encomendar es alguna de las que una Secretaría Internacional puede desempeñar eficientemente, que constituya esta una necesidad urgente y esencial al regular funcionamiento de las N.U. y sus órganos principales, que se considere si los efectos a conseguir no podrían ser obtenidos a través de una acción estatal independiente, que se examine si la inicial importancia o utilidad de ciertas actividades ha disminuido o, en su caso, y de acuerdo con el carácter dinámico de las N.U., no se necesitan nuevos esfuerzos en nuevas direcciones... etc. ¹²⁸⁾.

Es evidente que los órganos deliberantes, y a través de ellos, los gobiernos de los Estados Miembros están en el derecho de determinar lo que la Secretaría deberá hacer o no hacer. El S.G., sin embargo, tiene una clara obligación de ofrecer asesoramiento y de manifestar sus opiniones cuando estime que es útil y oportuno ¹²⁹⁾.

¹²⁷⁾ Entre otros ejemplos que pudieran escogerse nos parece muy adecuado por vía de ilustración a esta idea, el que ofrece el parangón entre la posición que el S.G. hizo ante la Tercera Sesión Extraordinaria de la A.G. y la Res. en ella adoptada (*vid.* U.N. Review, Sept. 1958, p. 41 y 90).

¹²⁸⁾ Annual Report of the S.G. 1954, G.A. O.R. 9th Sess., p. XIV.

¹²⁹⁾ *Id.* Por el contexto se deduce que el S.G. tiene ante la vista los Programas de Asistencia Técnica, pero suprimiendo alguna de estas observaciones de aplicación exclusiva a este caso, se nos ocurre que las demás muy bien podrían tomarse como observaciones generales aplicables a toda clase de misiones a encomendar.

c) *Relaciones del Secretario General con los Gobiernos de los Estados Miembros*

Es también novedad en el S.G. de las N.U., por referencia al de la S. de N. el contacto diplomático que aquel mantiene con los gobiernos de los Estados miembros de la Organización. Como es sabido la orientación general en la organización ginebrina fue más bien la de permitir que la de favorecer la creación de delegaciones acreditadas ante la S. de N.; ambos Secretarios Generales procuraron siempre evitar todo lo que pudiera dejar la impresión de que la Secretaría de la Organización intentaba constituir una nueva soberanía por la vía del uso y de los precedentes¹³⁰⁾. Ello correspondía perfectamente a la línea de la «teoría administrativa» a la que los dos Secretarios se adherieron. En las N.U. tal situación ha cambiado radicalmente.

Dos modos de comunicación tiene el S.G. con los gobiernos miembros, bien mediante el contacto directo con personalidades políticas de los respectivos países – este es de carácter más o menos circunstancial – o bien a través de las delegaciones permanentes en la sede de la Organización. Los representantes de los respectivos gobiernos en las N.U. tienen una doble condición, como parlamentarios de estos y como «enviados diplomáticos» ante aquella; en la primera condición, la Organización de las N.U. no es algo ajeno a su personalidad, sino que es precisamente la reunión de estos parlamentarios la que posibilita la creación del órgano, en el segundo aspecto estos son enviados a n t e la Organización.

Por lo que a la primera función se refiere, las reglas de procedimiento de los diferentes órganos de las N.U.¹³¹⁾ sólo otorgan al S.G. la facultad (constitutiva de derecho y de deber) de recepción y comunicación de las correspondientes credenciales, cuya comprobación de la «buena y debida forma»¹³²⁾ corresponde a cada órgano de la organización en concreto. Desde el segundo aspecto en cambio, estos representantes son considerados por el S.G. como auténticos representantes diplomáticos de los respectivos gobiernos ante la Organización de las N.U. La práctica generalizada en la Organización ha

¹³⁰⁾ Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat*, p. 194.

¹³¹⁾ De acuerdo con el art. 13 de las Provisional Rules of Procedure of Security Council las credenciales de un representante en el Consejo – o en el caso de un Estado no miembro, cuando este haya sido invitado a participar en sus sesiones – habrán de comunicarse al S.G. quien someterá un informe al Consejo para su aprobación. Tal informe forma parte de la documentación del C. de S., pero según práctica por el uso establecida no constituye punto especial del orden del día y a falta de mención especial se considera automáticamente aprobado. Igual práctica se sigue en la Asamblea General con la diferencia de que aquí el Informe sobre credenciales del S.G. es examinado en primera instancia por la Comisión de credenciales.

¹³²⁾ En la práctica ginebrina no hubo una formal recepción de tales credenciales. *Vid.* Ranshofen-Wertheimer, *op. cit.*, p. 194.

establecido una constante consulta entre las Delegaciones y el Secretario General y los altos funcionarios de la Secretaría. Las delegaciones utilizan el Executive Office cuando el contacto directo con otra delegación no es posible. Las delegaciones consultan con el Secretario General sobre casi todas las materias ¹³³). También en este aspecto la práctica neyorquina se diferencia notablemente de la seguida en Ginebra en donde la iniciativa en los escasos contactos diplomáticos con los Estados partió casi siempre, sino siempre, de los Gobiernos y no del Secretario General. Un reconocimiento, por parte del Secretario General de la Organización (como hoy es el caso en las N.U.) de las delegaciones acreditadas en la sede de esta era impensable en los días de la Sociedad de Naciones ¹³⁴).

Falta en cambio, en la nueva organización, la bilateralidad en la representación diplomática, muy comprensiblemente puesto que las N.U. no son un superestado. De la misma manera que en la Organización ginebrina, este contacto a través y por iniciativa de un funcionario de la Secretaría continúa siendo esporádico ¹³⁵). En determinadas ocasiones el S.G. ha hecho uso de ella con el fin de sugerir un cambio de política; así por ejemplo con motivo del conflicto de Palestina el primer Secretario General envió a Londres un emisario especial para sugerir al gobierno inglés «que un cambio de política podría hacer mucho en orden a la solución del conflicto palestino» ¹³⁶).

En cuanto a la acción diplomática directa ejercida por el S.G. hemos hecho ya bastantes referencias para que aquí no tengamos necesidad de aludir. En el Informe *Noblemaire* se recomendaba, teniendo presente la necesidad de una colaboración estrecha entre la Secretaría de la Organización y los Gobiernos y queriendo evitar posiblemente la formación en la sede de la Organización la llamada «barrera de representaciones nacionales» siguiente:

¹³³) *Schwebel* (The Secretary-General, p. 139) quien a su vez cita palabras de «un íntimo colaborador de Mr. Lie».

¹³⁴) La Secretaría pública regularmente (*vid.* p. ej. ST/SG/Ser. A/95) una lista por países y nominal de los miembros de las misiones permanentes en las N.U., es decir, del «cuerpo diplomático» ante la Organización. En ella puede observarse cómo los jefes de misión son: a) Nombrados con la categoría de Embajadores, mientras que en Ginebra el rango de estos fué muy heterogéneo, desde Embajador hasta Cónsul. b) Normalmente, al contrario de lo que en la S. de N. ocurrió, no hay duplicidad de funciones; solo los pequeños países acostumbran a nombrar como representante en las N.U. el acreditado en Washington.

¹³⁵) Los dos Secretarios Generales de la S. de N. evitaron la institucionalización de tal intercambio diplomático para no comprometer la lealtad de los funcionarios internacionales (*Vid.* *Ranshoven*, *op. cit.*, p. 185). Hoy en las N.U. se realiza por funcionarios adscritos al Political Department; en este sentido puede hablarse de una cierta especialización.

¹³⁶) *Vid.* *Britain and the United Nations*, p. 401; *vid.* igualmente *Lie*, *In the Cause of Peace*, p. 183 y sigts.

«il y a le plus grand avantage à ce que le Secrétariat garde un contact aussi étroit et aussi fréquent que possible avec les principaux pays; mais elle recommande que ce contact soit établi par le moyen de voyages individuels des dirigeants du Secrétariat, et spécialement du Secrétaire général et du Secrétaire général adjoint»¹³⁷).

En la práctica sin embargo tal recomendación resultó letra muerta en los días de la S. de N. y en cambio ha cobrado plena realidad en la Organización de las N.U.

Las Grandes Potencias han acogido con bastantes reservas las iniciativas no administrativas del S.G. Es bien conocida la del Foreign Office que en frase de Schwebel es "chief exponent of the primarily purely administrative interpretation of the Secretary-General's role". El poder que a este otorga el art. 99 de la Carta le deja un cierto margen discrecional "but it does not give him *carte blanche* to develop an independent political role"¹³⁸).

Es lo cierto que tal iniciativa hoy constituye un derecho adquirido que cualquiera que sean las limitaciones en que se la enmarque, ningún gobierno se atrevería a poner en tela de juicio, y que además el S.G. cree ejercer dentro de la más estricta legalidad¹³⁹). El apoyo de otros Estados, por el contrario, ha sido total y sin reservas¹⁴⁰).

Es decir, estas relaciones del S.G. con los Estados miembros vienen a constituir una de las manifestaciones de la personalidad jurídica de las N.U.¹⁴¹).

¹³⁷) S. de N., Actes de la Deuxième Assemblée. Séances Plénières, 1921, p. 596.

¹³⁸) G. Goodwin, Britain and the United Nations, p. 401.

¹³⁹) Así por ejemplo, el Secretario General en carta dirigida al representante soviético en las N.U. como consecuencia de la sugerencia formulada por ese Gobierno sobre la participación de aquel en una conferencia internacional entre Jefes de Estado sobre Desarme Atómico, afirmaba: "I have no reason to express, in this context, a personal opinion on any of the questions of substance raised in or by the letters . . . were they [los destinatarios de estas] to agree on the desirability of a meeting, with the participation of the Secretary-General . . . I would consider it to be within my rights and duties to accept and would gladly do so" (Doc. A/4062).

¹⁴⁰) "The Secretary-General has very often continued to the making of policy. In India no one questions the right of the Secretary-General to act in this way. The Study Group welcomed these actions and considered them to be a very healthy development" (India and the United Nations, 1957, p. 61 y 62).

¹⁴¹) Vid. P. Reuter, «La formule des autorités spécialisées est-elle applicable à toute l'Europe?», p. 32 y 33. Lo son también, y aún más claramente, las diversas funciones de representación de la Organización que el S.G. ejerce. Tales funciones revisten las más diversas formas y son ejercidas bien en nombre propio bien en representación otorgada por alguno de los otros órganos principales de las N.U. Así por ejemplo el S.G. negocia acuerdos con el Gobierno o con otras organizaciones internacionales, interviene como parte en contratos de carácter privado (de suministro, de servicios, de arriendo . . . etc) por cuenta de las N.U. actúa como parte demandada o demandante en procedimientos judiciales ante tribunales internacionales o nacionales (vid. I.C.J. Oral Statement, p. 3 y 4) o como parte nombrando un árbitro en los procedimientos de arbitraje previstos en los acuerdos celebrados por las N.U. que establezcan tal procedimiento.

Esta organización en cuanto sujeto de Derecho internacional puede mantener relaciones con otras organizaciones internacionales o con terceros Estados no miembros de la Organización, pero igualmente, en la medida en que las N.U. son algo más que el mero conglomerado de representantes de los Gobiernos, son posibles relaciones entre los órganos de aquella y los Gobiernos en cuanto órganos de los Estados miembros. El grado de cohesión jurídica que la Organización de las N.U. presenta, no autoriza a calificar esta clase de relaciones mantenidas con los miembros de la Organización de relaciones internas; según hemos visto, la situación de los representantes en la sede de las N.U. es sustancialmente la de representantes diplomáticos.

Es este aspecto de la actividad del S.G. el que más difícilmente se puede seguir a través de un estudio de documentos, muchas de las *demarches* de la Secretaría o de las consultas de los Estados Miembros al Secretario General quedan naturalmente envueltas en un discreto velo de reserva ¹⁴²⁾. Como por vía de ilustración a las consideraciones que anteceden nos hemos propuesto estudiar dos casos que quizás puedan tomarse como típicos de esta clases de relaciones que se anudan entre el Secretario de las N.U. y los Estados miembros, el uno es el Programa de Paz de Mr. L i e , el otro es un comentario a la política de los dos Secretarios sobre el ingreso de nuevos miembros en la Organización.

aa) Programa de Paz

De resultas de la crisis en la relaciones soviético-norteamericanas, y del bloqueo soviético a lo largo del año 1949 en los órganos de las N.U. a todas las actividades de la Organización, estas habían entrado en un punto muerto. El clima político de entonces es conocido: La Unión soviética había concertado una nueva alianza con la República Popular China, por su parte las Potencias Occidentales como consecuencia de la experiencia del bloqueo de

¹⁴²⁾ Aquí de nuevo, y como manifestación de esa misión debe mencionarse la mediación entre Estados. El primer caso de mediación formal ejercido por el S.G. entre estos, ha surgido con motivo del conflicto entre Camboya y Tailandia; el S.G. por deseo de los respectivos gobiernos de estos países envió un representante especial para que actuase como mediador, quien logró efectivamente solucionar la diferencia (G.A.O.R. 16th Sess. Supp. N 1, p. 26). Comentando tal hecho el S.G. escribía en la Introducción al Informe anual a la A.G.: "It should also be noted that in some recent cases of international conflict or other difficulties involving Member States the Secretary-General has dispatched personal representatives with the task of assisting the Governments in their efforts. This may be regarded as a further development of actions of a 'good offices' nature, with which the Secretary-General is now frequently charged. The steps to which I refer here have been taken with the consent or at the invitation of Governments concerned, but without formal decisions of other organs of the United Nations. Such actions by the Secretary-General fall within the competence of his Office and are, in my view, in other respect also in strict accordance with the Charter, when they serve its purpose" (A/4132/Add. 1, p. 3).

Berlín, habían creado un sistema colectivo de defensa en el Pacto del Atlántico Norte, literalmente al amparo de la Carta de las N.U., pero en realidad al margen de ellas puesto que en sí constituía un acto de desconfianza en la eficacia de esta Organización, en su capacidad para asegurar la paz internacional. Ante esta situación el S.G. se creyó en la obligación de iniciar una campaña diplomática con el fin de salvar a la Organización de las N.U. y aproximar en ella a los dos bloques cuyo intercambio diplomático estaba por entonces prácticamente interrumpido.

Un primer sondeo en este sentido lo constituyó un discurso que alcanzó amplia resonancia en los medios diplomáticos occidentales y no mala acogida en los soviéticos ¹⁴³), pronunciado en B'nai B'rith, en Washington, en el que después de hacer un exámen de la situación política internacional textualmente aquel declaraba:

"I do not believe in political miracles. It will take a long series of steps to reduce the tensions of the conflict and bring the Great Powers together. – Equally, I do not think the world can safely delay taking the first steps on this road of negotiation and conciliation. The danger of an indefinite continuation of the cold war in this age of the atom bomb, the hydrogen bomb and the bacteriological weapons is too great. – I want to make certain that I am not misunderstood when I speak for negotiation among the Great Powers. I do not mean by negotiation surrender or appeasement by either side. I mean negotiation which requires honest give-and-take by both sides" ¹⁴⁴).

Esta favorable acogida decidió a Mr. L i e a redactar un Programa de Paz en diez puntos concebido, a emprender un viaje diplomático para establecer contacto personal con los jefes de Estado y Ministros de Asuntos Exteriores de las Grandes Potencias, y a enviarlo a los Gobiernos de los Estados miembros de las N.U. y posteriormente a presentarlo en la Quinta Sesión de la Asamblea General.

El sentido del citado programa era el de constituir una base de discusión sobre la que los Gobiernos de los Estados miembros, y sobre todo, las Grandes Potencias podrían iniciar conversaciones con vistas a una mayor colabora-

¹⁴³) Vid. L i e, In the Cause of Peace, p. 276 s.

¹⁴⁴) Vid. U.N. Bulletin, vol. 8 (1950), p. 313 y A/1304: «Mémoire relatif aux points à examiner en vue du développement d'un programme de vingt ans destiné à assurer la paix par l'action des Nations-Unies», así como también la carta adjunta a tal Memorandum. En esta última es interesante poner de relieve como muestra de la independencia de tal acción las siguientes palabras: «Vous comprenez que je ne saurais communiquer les vues des gouvernements des pays précités (U.S.A., Reunión Unido, Francia y U.R.S.S.); je suis toutefois en mesure de dire que j'ai retiré de mes conversations la ferme conviction que les N.U. résistent un élément essentiel de la politique étrangère de chacun de ces gouvernements et qu'il doit être possible de reprendre des négociations sincères touchant certains des différends qu'ont surgi» (Doc. cit., p. 2).

ción en el marco de los N.U. Su contenido podría resumirse en los siguientes términos:

1. - Puesta en práctica de las reuniones periódicas de Jefes de Gobierno, Ministros de Asuntos Exteriores u otros miembros gubernamentales, dentro del marco del Consejo de Seguridad, tal y como han sido previstas en la Carta.
2. - Nuevo esfuerzo para el establecimiento de un sistema de control internacional de la energía atómica y su utilización para usos pacíficos.
3. - Reducción de armamentos.
4. - Reanudación de las conversaciones para la creación de una fuerza internacional con vistas a la ejecución de las decisiones del C. de S.
5. - Progresos con vistas a la Universalidad en las N.U.
6. - Programa de asistencia técnica a países subdesarrollados.
7. - Empleo de las Agencias Especializadas por todos los Estados miembros, con el fin de fomentar la elevación del nivel de vida y el pleno empleo.
8. - Acción en el marco de las N.U. para fomentar un mayor respeto a los derechos del hombre y libertades fundamentales.
9. - Utilización de las N.U. para fomentar pacíficamente la evolución de los pueblos dependientes.
10. - Utilización activa y sistemática de todos los poderes de la Carta y de todos los mecanismos de las N.U. a fin de acelerar el desenvolvimiento del Derecho internacional con vistas al establecimiento de un Derecho aplicable a una sociedad universal.

Como puede fácilmente observarse, el contenido de un semejante programa, sobre todo en los cinco puntos primeros, es eminentemente político y penetra ampliamente dentro de las competencias de los Estados miembros. Es la primera vez sin duda en la historia de la Administración internacional que un programa de esta envergadura haya sido propuesto a los Gobiernos.

Las discusiones en la A.G. sobre tal Programa de Paz no se tradujeron en decisiones concretas e inmediatas, sobre la puesta en práctica de los principios en él propuestos¹⁴⁵). Las deliberaciones, así como las intervenciones del Secretario General sirvieron por una parte para afianzar el derecho de iniciativa que este posee, y por la otra para conocer a través de las actuaciones de los distintos representantes no ya sólo la política de los respectivos Gobiernos sobre las N.U. en general, sino también en concreto sobre la manera en que

¹⁴⁵) Sobre tal Programa la Asamblea General se pronunció en dos Sesiones, *vid.* Res. 494 (V) y 608 (VI) y Rapport Annuel du S.G. A/1844, p. 71 y 72; Annual Report of the S.G.O. R. A/2141, p. 17. *Vid.* también Développement d'un programme de vingt ans destiné à assurer la paix par l'action des N.U. Rapport du Secrétaire Général sur l'état de la question (A/1902).

interpretaron tal iniciativa y, por consiguiente la figura del Secretario General, como Organó principal del las N.U. De las declaraciones de los delegados podría acaso obtenerse las siguientes observaciones generales: las tres Grandes Potencias Occidentales acogieron con agrado la iniciativa del Secretario General ¹⁴⁶⁾, el apoyo de la Potencias medias y pequeñas del mundo libre fue inmediato e incondicional ¹⁴⁷⁾ el ataque en cambio de la U.R.S.S. y de los países satélites fue masivo y brutal ¹⁴⁸⁾.

Los acontecimientos internacionales inmediatamente subsiguientes a la presentación de este Programa de Paz impidieron un desarrollo normal de tal acción, pero aparte de la influencia que posteriormente haya podido ejercer en la «restauración» de las N.U. como lugar de encuentro y negociación, sirvió para poner de manifiesto la potencial fuerza moral que una acción semejante del S.G. de las N.U. puede ejercer en las crisis internacionales cuando esta encuentra apoyo en las Potencias medias y pequeñas, en las organizaciones internacionales ¹⁴⁹⁾ y en la opinión pública mundial ¹⁵⁰⁾.

¹⁴⁶⁾ Por lo que respecta a los Estados Unidos de América, cuyo Vicepresidente había aprobado ya la idea (*vid.* U.N. Bulletin *loc. cit.*, p. 287) en el momento de ser lanzada por Mr. Lie en el aludido discurso, manifestaron por medio de su representante en la A.G.: «Nous ne croyons pas que quiconque puisse critiquer le Secrétaire général pour avoir établi et publié ce mémoire. Certes, cette mesure n'a aucun précédent. Elle s'inscrit pleinement dans le cadre des pouvoirs confiés au Secrétaire général par le Chapitre XV de la Charte, tel que nous le comprenons... Il est parfaitement approprié que le Secrétaire général de notre Organisation cherche à avoir recours aux principes de la Charte et aux ressources des N. U., dans le cadre d'une action à long terme, pour atténuer les tensions et rapprocher l'heure d'une paix durable (*vid.* A/PV. 310 Séance Plénière, p. 510). La de Inglaterra aunque menos explícita fué también de decidido apoyo (*vid.* A/PV, 311 Séance, p. 532). Otro tanto hay que decir de Francia (*vid.* A/PV 311 Séance, p. 523, y A/PV 367 Séance, p. 466).

¹⁴⁷⁾ Filipinas A/PV 309, p. 499; Suecia A/PV 309, p. 501; Dinamarca *id.*, p. 501; Canada *id.* 310, p. 507 s.; Líbano *id.*, p. 516; Colombia *id.*, p. 519 y 520; Israel, A/PV 311, p. 521-523 etc.

¹⁴⁸⁾ *Vid.* particularmente A/PV 309, p. 492 en el que Vychinsky declaró: On ne saurait fonder un programme de paix par l'action des Nations Unies sur la violation des principes les plus importantes et des dispositions fondamentales de la Charte. La seule base solide d'un tel programme c'est le strict respect des dispositions de la Charte. Malheureusement, la violation de la Charte est devenue pratique courante à l'Organisation des N.U., surtout ces temps derniers. Nous l'avons vu en de nombreuses occurrences... Il suffit de rappeler la décision qui a été prise ici tout récemment au sujet de la prolongation du mandat du Secrétaire général, de ce Secrétaire général qui est l'auteur du mémoire en question et qui n'a pas encore appris à respecter cette Charte, dont il est gardien de par ces fonctions mêmes.

¹⁴⁹⁾ *Vid.* A/1304, p. 3-4. Sobre la declaración colectiva adoptada por unanimidad por la Comisión Administrativa de Coordinación.

¹⁵⁰⁾ *Vid.* U.N. Bulletin, vol. 8 (1950), p. 419 y 459.

bb) Problemas de Admisión y Representación en las N.U.

Otro aspecto interesante de las relaciones entre el S.G. y los Gobiernos de los Estados miembros nos lo ofrece la práctica de la Organización en la cuestión de admisión de nuevos miembros y representación de la Delegación china. Estos dos aspectos constituyen una buena prueba de las posibilidades y limitaciones que tiene la acción del S.G. en las determinaciones de los Gobiernos y a la vez, ejemplo del espíritu de independencia, moderado ciertamente, con el que el S.G. de las N.U. puede enjuiciar problemas que afectan directamente a la naturaleza y estructura de la Organización. En ambos casos vamos a hacer un esbozo histórico sobre la forma en que se plantearon y han desarrollado ambas cuestiones, para estudiar posteriormente su aspecto jurídico.

i) Planteamiento y desarrollo

Representación de la China en las N.U. – Por sendos telegramas, el Ministro de Asuntos Exteriores de la República Popular China notificó al Presidente de la Asamblea General, al Secretario General y a los Gobiernos de los Estados entonces miembros en el Consejo de Seguridad, que su Gobierno contestaba la legitimidad de la representación de la China Nacionalista en las N.U.¹⁵¹⁾ Tal *démarche* encontró apoyo inmediatamente en el representante soviético ante el C. de S. en la reunión que este celebró el 29 de dic. de 1949. Planteada de nuevo la cuestión por este en la siguiente reunión de este órgano del 10 de enero de 1950, el representante soviético introdujo un proyecto de resolución para excluir del Consejo de Seguridad al representante del *Kuomintang group*¹⁵²⁾, precisamente entonces presidente en funciones; el citado proyecto fue derrotado por 8 votos contra 2 en favor de otro presentado por el representante chino proponiendo el aplazamiento de la cuestión y reservarla para una reunión especial¹⁵³⁾.

Esta tuvo lugar en efecto el 12 y 13 de Enero de ese año bajo la presidencia del representante de Cuba a quien había sido cedida por el Mr. Tsiang en ejercicio de la facultad otorgada al presidente por el art. 20 del reglamento interior del C. de S.¹⁵⁴⁾ La discusión en este se centró sobre la interpretación del art. 17 del citado reglamento interior que dispone que el representante cuyas credenciales sean puestas en tela de juicio, continuará en el C. de S. en igualdad de derechos con los demás representantes hasta que el Consejo haya decidido sobre el particular. La tesis del representante soviético

¹⁵¹⁾ S.C.O.R. 5th year No. 1, p. 2.

¹⁵²⁾ *Id.*, p. 3.

¹⁵³⁾ *Id.*, p. 4.

¹⁵⁴⁾ *Id.* No. 2, p. 1.

era que el reconocimiento diplomático de un Estado constituía problema distinto al derecho que ese Estado tenía a ser representado en la Organización internacional¹⁵⁵). El proyecto soviético fué sometido a votación y derrotado por 6 votos contra tres con dos abstenciones. A continuación el representante soviético declaró que su país no reconocería como legal ninguna de las decisiones del Consejo en tanto que el representante del *Kuomintang Group* no hubiera sido expulsado del Consejo¹⁵⁶).

Posteriormente el delegado yugoeslavo propuso suspender la aplicación del art. 18 del citado reglamento hasta 1 de marzo de 1950 y en su consecuencia invitar al representante de Cuba a asumir la presidencia del Consejo, propuesta que fué derrotada por 6 votos contra uno con tres abstenciones. Por telegrama de 20 de Enero de 1950 el Ministro de Asuntos Exteriores de la República Popular China anunciaba al S.G. y a los miembros de las N.U. el nombramiento de un representante ante ellas y solicitaba la expulsión del representante del *Kuomintang*. En un intento de resolver la crisis el S.G. comunicó un Memorandum sobre los aspectos jurídicos que presentaba el problema de la representación de los Estados ante la Organización de las N.U.¹⁵⁷) y frente al cual el Mr. T s i a n g, representante de la China Nacionalista protestó formalmente¹⁵⁸).

Aprovechando su condición de presidente en el C. de S. para el mes de agosto de 1950 el representante soviético, hizo conocer al S.G. que el orden del día provisional de la próxima reunión habría de ser: a) Reconocimiento del representante de la República Popular China. b) Arreglo pacífico de la cuestión de Corea¹⁵⁹). Tal propuesta fue derrotada sobre la base de que el presidente carece de poderes para decidir arbitrariamente sobre la representación de un Estado miembro y de que en ninguna forma podría ligarse la solución del conflicto en Corea con una transacción en la que como premio a su agresión, la China Comunista recibiera su reconocimiento en las N.U.¹⁶⁰).

En la A.G. en su sesión de apertura en 1950 fueron presentados cuatro proyectos de resolución, uno de la India, dos soviéticos y uno canadiense, que

¹⁵⁵) *Id.* No. 2, p. 12.

¹⁵⁶) S.C.O.R. 1950, No. 3, p. 9 y 10.

¹⁵⁷) *Vid.* S/1466, Off. Rec. Suppl. for 1 Jan.-31 May, 1950, p. 18-23. Sobre él hemos de volver mas adelante.

¹⁵⁸) *Vid. loc. cit.*, p. 23-26. Doc. S/1470.

¹⁵⁹) *Vid.* S.C.O.R., 480 meeting, 1 August, 1950, No. 22, p. 1. Al comienzo de la sesión el representante ruso en cuanto presidente declaró: «Avant de passer à notre ordre du jour, je déclare qu'en ma qualité de Président je prends une décision présidentielle selon laquelle le représentant du groupe du Kuomintang, qui assiste à la séance du Conseil de sécurité, ne représente pas la Chine et, par conséquent, ne peut participer aux séances du Conseil de sécurité».

¹⁶⁰) *Vid.* S.C.O.R., 489th mtg., 1950, No. 31, p. 27.

fué aprobado, proponiendo la creación de una comisión especial encargada de examinar la cuestión y presentar un informe a la A.G. La citada comisión compuesta de representantes del Ecuador, India, Irak, México, Filipinas y Polonia, hubo de informar a aquella de la imposibilidad en que se encontraba de formular una recomendación concreta sobre la cuestión por falta de acuerdo entre sus miembros.

El desarrollo posterior ha sido relativamente simple. Al comienzo de cada Sesión de la Asamblea General, el representante soviético antes y ahora últimamente el de la India han propuesto, tanto en las sesiones regulares como en las especiales, en la Comisión de credenciales, o en la reunión plenaria de la Asamblea, o en ambos, la cuestión de la representación china, alegando el espíritu conciliatorio manifestado por la China comunista en Ginebra, el importante papel desempeñado en la conferencia de Bandoung, el derecho del pueblo chino a ser representado, la necesidad misma de la Organización de contar entre sus miembros a un país de 600 millones de habitantes. Tales proyectos de resolución han sido siempre contrabalanceados por otro norteamericano proponiendo a la Asamblea o a la citada Comisión, la exclusión de la cuestión, contraproyecto que hasta ahora invariablemente ha venido gozando de la mayoría de votos.

Admisión de nuevos miembros. — Uno de los aspectos en que más prontamente se manifestó el antagonismo Este-Oeste en las N.U. fué en la cuestión de la admisión de nuevos miembros. De acuerdo con el articulado de la Carta la admisión de un miembro ha de hacerse por la concurrencia de una recomendación positiva del C. de S. y una votación mayoritaria en la A.G. que comporta un juicio sobre la capacidad del Estado solicitante para ser miembro de las N.U. ¹⁶¹⁾. Al año siguiente de la fundación de las N.U., esto es, en 1946 solicitaron su admisión como miembros los siguientes países: Albania, Mongolia, Afganistán, Transjordania, Irlanda, Portugal, Islandia, Siam, Suecia ¹⁶²⁾. De acuerdo con tal solicitud el C. de S. con una abstención

¹⁶¹⁾ Art. 4 de la Carta parr. 2 y 1 respectivamente. De acuerdo con la regla 137 de las Rules of Procedure de la A.G., la mayoría requerida es de dos tercios de miembros presentes y votantes. Las Rules of Procedure del C. de S. no especifican por el contrario la clase de mayoría necesaria para obtener tal recomendación (*vid.*, Rules of Proc. 58-60), pero según los trabajos preparatorios y la práctica de las N.U. es una cuestión incontrovertida que la admisión de nuevos miembros pertenece a las cuestiones esenciales, y por lo tanto cae dentro del veto de las G.P. La declaración unilateral de U.S.A., Reino Unido, Francia y China de abstenerse de utilizar el derecho de veto en cuestiones de admisión de nuevos miembros, en caso de ser aceptada por la U.R.S.S. una limitación semejante, fué repudiada por esta como propuesta contraria a la Carta. *Vid.* Jaenicke, Die Aufnahme neuer Mitglieder in die Organisation der Vereinten Nationen (ZaöRV Bd. 13, 1950/51, esp. p. 304 s.).

¹⁶²⁾ *Vid.* Annual Report of the S.G., 1947, p. 15. Albania y Siam cursaron ya su solicitud con ocasión de la Primera Sesión de la Asamblea General. Por resolución de 17 de

(Australia) recomendó a la Asamblea la admisión de Afganistán, República de Islandia y Suecia, y en decisión posterior la candidatura de Siam una vez que este hubo solucionado sus diferencias con Francia. Albania y la República Popular de Mongolia no obtuvieron la mayoría necesaria, Transjordania, Portugal e Irlanda habiéndola obtenido fueron vetados por Rusia ¹⁶³). Las candidaturas recomendadas por el Consejo fueron aprobadas por la A.G.

En el período que corre desde 1 de julio de 1947 a 30 de junio de 1948 cursaron solicitud de admisión los siguientes Estados, Hungría, Italia, Austria, Rumania, Yemen, Bulgaria, Pakistán, Finlandia, Birmania y Ceilán, cuyas solicitudes se sumaron así a las anteriores pendientes. En las reuniones del C. de S. pudieron ser recomendados a la A.G. Yemen, Pakistán y Birmania, sin que los Miembros permanentes del C. de S. pudieran ponerse de acuerdo sobre las solicitudes de los demás países. Ante esta situación la A.G. solicitó por resolución 113 (II) del T.I.J. la conocida primera Opinión Consultiva sobre admisión de nuevos miembros en las N.U. ¹⁶⁴).

En el año siguiente, 1948, la situación continuó siendo sustancialmente la misma, puesto que la U.R.S.S. hizo caso omiso de la Opinión Consultiva del T.I.J. de 28 de mayo de 1948 y de la resolución de la A.G. 197 (III) recomendando a los miembros del C. de S. que en el ejercicio de su voto sobre la admisión de nuevos miembros actuaran en conformidad con dicha Opinión Consultiva. En ese año solamente un nuevo país, Israel, pudo obtener del C. de S. una recomendación positiva, por el contrario la solicitud cursada por la República de Corea fué vetada por la U.R.S.S. El *impasse* del C. de S. se produjo de nuevo por la oposición entre la tesis de las Potencias Occidentales y China que se opusieron a la admisión en bloque propuesta por la U.R.S.S. y el veto soviético sistemáticamente interpuesto en la recomendación individual de cada uno de las solicitudes presentadas. Ante esta situación la A.G. formuló de nuevo una primera resolución la 296 J (IV) solicitando del T.I.J. una nueva Opinión Consultiva y una segunda, la 296 K (IV) recomendando a los miembros del C. de S. abstenerse de hacer uso del veto en la cuestión de admisión de nuevos miembros ¹⁶⁵).

En los años subsiguientes, hasta 1956 no se produjo admisión alguna, salvo en el caso de la República de Indonesia admitida por la A.G. en su Sexta Sesión por unanimidad ¹⁶⁶). Las presiones de la A.G. sobre el C. de S.

mayo de 1946 el C. de S. decidió considerar estas con otras posibles solicitudes en una reunión especial a celebrar en agosto de 1946. *Vid.* Annual Report of S.G. 1946. Doc. A/65.

¹⁶³ *Vid.* Annual Report of the S.G. 1947 (A/315), p. 15.

¹⁶⁴ *Vid.* García Arías: «El Primer Dictámen del Tribunal Internacional de Justicia» (Revista Española de Derecho Internacional, vol. 2, 1949, p. 145-176).

¹⁶⁵ *Vid.* Annual Report of the S.G. 1950 (A/1287), p. 39.

¹⁶⁶ *Vid. id.* 1951 (A/1844), p. 64.

en este sentido se hicieron cada vez más insistentes; por resolución 620 (VII) esta creó una Comisión Especial de Admisión de Nuevos Miembros, por resolución 718 (VIII) una Comisión de buenos oficios, autorizándola a establecer consultas con los miembros del C. de S. con vistas a explorar las posibilidades de llegar a un acuerdo en la admisión de nuevos miembros, e igualmente se volvió a ocupar del problema en la Novena Sesión, resolución 817 (IX).

La Undécima Sesión incluyó en su orden del día el siguiente apartado: "Admission of new Members: Reports of the Security Council and the Committee of Good Offices" y remitirlo a la Comisión Política Especial (Ad Hoc Political Committee) para su estudio e informe. Redactado tal informe fué aprobado por aquella y remitido al C. de S. recomendándole la consideración de la solicitud de aquellos Estados pendientes de ingreso en la Organización que no estuvieren afectados por un problema de reunificación ¹⁶⁷). Sobre tal recomendación el C. de S. después de repetidos esfuerzos llegó por fin a aprobar una lista conjunta de dieciseis países (*package deal*) que fué definitivamente aprobada por la A.G. ¹⁶⁸).

Posteriormente han ingresado Sudán, Marruecos, Túnez, Japón, Ghana, Federación de Malaya, y últimamente Guinea, quedando pendiente de ingreso la República de Corea y la República Popular de Corea, Viet-Nam y la República Popular de Mongolia ¹⁶⁹).

ii) Aspectos jurídicos

Representación de la República de China. – El aludido Informe presentado por el S.G. y preparado por I. Kernó y A. H. Feller ¹⁷⁰) fué dirigido a todos los representantes del C. de S. en un intento de esclarecer los aspectos jurídicos de la cuestión.

El punto de partida de dicho informe, aceptando la tesis soviética, era que en la cuestión se habían involucrado dos problemas enteramente distintos, tanto desde el punto de vista teórico como desde el punto de vista práctico. A saber, la representación de los miembros de las N.U. y el reconocimiento del Gobierno de alguno de ellos por otros Gobiernos de los Estados miembros ¹⁷¹). El reconocimiento es un acto de naturaleza preferentemente polí-

¹⁶⁷) Vid. Res. 918 (X).

¹⁶⁸) Estos fueron, Albania, Jordania, Irlanda, Portugal, Italia, Austria, Finlandia, Ceilán, Nepal, Camboya, Laos, Hungría, Rumanía, Bulgaria, Libia, y España. Siendo excluidos Mongolia y Japón.

¹⁶⁹) Vid. Annual Rep. of the S.G. 1958 (A/3844), p. 9 y 10.

¹⁷⁰) Vid. Trygve Lie, In the Cause of Peace, p. 256.

¹⁷¹) «La principale difficulté que soulève la question actuelle de la représentation des États Membres auprès de l'Organisation des N.U. réside dans le fait que cette question de

tica que los Estados utilizan de acuerdo con sus criterios y conveniencias particulares sin que en el ejercicio de tal facultad puedan ser controlados por un órgano o tribunal internacional ¹⁷²).

Por lo mismo, si el reconocimiento continua siendo un acto unilateral que no vincula más que al Estado o Gobierno que lo efectúa, el derecho de un determinado Estado en su condición de miembro de una organización internacional, no puede estar vinculado a la condición del reconocimiento o no reconocimiento de este por parte de los demás o de alguno de los miembros de la organización en cuestión. En el caso concreto de las N.U. la adquisición de la condición de miembro está sometida a un determinado procedimiento a través del cual los órganos competentes deciden colectivamente, y por lo que respecta a la representación cada órgano se pronuncia sobre las credenciales de los delegados ante él acreditados dándolas por buenas o rechazándolas. Así pues, admitiendo que

«la reconnaissance d'un État résulte d'une décision individuelle et que l'admission comme État Membre ou l'acceptation de la représentation au sein de l'Organisation dépendent de décisions collectives, il ne semble pas possible d'admettre en droit que ces dernières décisions exigent, au préalable, une reconnaissance individuelle» ¹⁷³).

Desde nuestro punto de vista, sin embargo, el enfoque del problema en los citados términos no es exacto. En primer lugar porque es erróneo afirmar – reproduciendo la tesis rusa – que la cuestión a debatir en el C. de S. sea una cuestión de credenciales ¹⁷⁴). En segundo lugar porque a juzgar por las actas de las sesiones no hubo en las tesis de los países occidentales esa aludida in-

représentation a été considérée comme liée à la question de la reconnaissance par les gouvernements des États Membres. On se propose de montrer ici qu'il est fâcheux du point de vue pratique, et erroné du point de vue de la doctrine juridique, de lier les deux questions» (S.C.O.R. 5th year Suppl. for 1 Jan.–31 May 1950, p. 18 s.).

¹⁷²) «plusieurs juristes ont fait valoir que cette règle de la reconnaissance individuelle ... devrait être remplacée par une reconnaissance collective accordée par l'intermédiaire d'une organisation internationale ... Il n'en reste pas moins que les États ont refusé d'accepter une telle règle, et que l'organisation des N.U. n'a aucune autorité pour reconnaître soit un nouvel État soit un nouveau gouvernement pour un État existant» (*loc. cit.*, p. 20).

¹⁷³) El citado Informe cree fundar también el mantenimiento de esta distinción en la práctica de la S. de N. (Reino Unido en el caso de la admisión de Lituania, Bélgica y Suiza en el caso de admisión de la Unión Soviética, Colombia en el caso de Panamá), o en la misma práctica de las N.U. en donde con motivo de la admisión de nuevos miembros, Estados que no habían sido reconocidos más que por un número muy escaso de Estados, fueron admitidos por voto unánime en la A.G.

¹⁷⁴) "Back in New York, I at once resumed discussion with my advisers as to what the Secretariat and Secretary-General might do toward easing the present impossible situation. My legal advisers had concluded that the veto did not apply here, as the question of who should represent China was of a 'procedural nature'; being in the final instance, a matter of credentials" (Lie, *In the Cause of Peace*, p. 255). (El subrayado es nuestro).

volucración entre el reconocimiento y la representación¹⁷⁵). En tercer lugar, porque el informe no roza más que de pasada el que era auténticamente meollo del problema, esto es, la cuestión de la sucesión de Estados. Vamos a reflexionar un poco sobre cada uno de estos puntos.

La impresión que de la Organización de las N.U. se obtiene por la simple lectura de la Carta podría calificarse de masivamente estática. Por lo que a las Grandes Potencias se refiere, parece claro que se adoptó como hipótesis necesaria de trabajo y funcionamiento de la Organización el principio de

¹⁷⁵) El representante del Ecuador hizo la siguiente declaración: «Je voudrais pouvoir trouver des mots convaincants pour recommander aux membres du Conseil de ne pas contrarier le cours des événements. Il ne faut pas perdre de vue le fait que chacun des gouvernements que nous représentons étudie actuellement la situation. – J'ai déjà exposé la position de mon gouvernement du point de vue juridique. Dès que l'Équateur estimera que la situation, considérée objectivement, s'est modifiée, il examinera alors, en toute logique, avec toute la circonspection désirable et en se prévalant de ses attributions légitimes, s'il doit modifier sa position à cet égard et l'adapter aux réalités de la vie internationale» (vid. S.C.O.R. 1950, No. 3, p. 5). Por su parte el representante de U.S.A. declaró: "Each member of the Council is of course free to vote on this proposal in accordance with its own views concerning the question of recognition. The United States Government recognizes, as the Government of China the Government which has accredited Mr. Tsiang to the Security Council. My Government therefore considers that Mr. Tsiang's credentials remain valid . . . I should like to make it clear that the United States Government considers that the Soviet Union draft resolution presents to the Council a procedural question involving the credentials of a representative of a member. Accordingly, a vote against the motion by my Government could not be considered as a veto, even assuming that seven members of the Council vote in favour of the resolution. I wish to make it clear that my Government will accept the decision of the Security Council on this matter when made by an affirmative vote of seven members" (id. 1950, No. 2, p. 6). El representante francés declaró igualmente: «Or, si la situation en Chine pose des problèmes qui n'échappent pas à l'attention du Gouvernement français, si le Gouvernement français se préoccupe des conséquences qu'il lui appartient, en ce qui le concerne, d'en tirer, il n'a pas, jusqu'à présent, formulé ses conclusions à ce sujet . . . J'ajoute que, dans l'esprit de ma délégation, il s'agit là d'une question de procédure, et non de fond, et qu'en conséquence ce vote ne peut être interprété comme un veto» (id. p. 5 y 6). Bien examinadas pues, las cosas no parece exacto afirmar como lo hacen el Informe o Mr. Lie que las Potencias Occidentales vincularan la representación de la China Comunista en el C. de S. al reconocimiento. La cuestión de la representación China la hicieron depender exclusivamente del resultado de la votación, y el reconocimiento del gobierno de Pekín de un examen posterior que cada gobierno declaraba hacer más adelante. Fué precisamente la U.R.S.S. quien en sus declaraciones y conducta posterior demostró haber vinculado necesariamente ambos problemas y naturalmente en favor únicamente del gobierno de Pekín. Desde un punto de vista estrictamente jurídico el representante de un gobierno ante un órgano internacional no puede desconocer el procedimiento en este establecido para la formación de la voluntad colectiva. Si con arreglo a tal procedimiento el órgano en cuestión adopta una decisión, aún cuando esta sea contraria a sus instrucciones o política de su gobierno, es evidente que deberá aceptarla y abstenerse de considerarla «ilegal». Es este un *minimum* necesario al correcto funcionamiento de todo órgano.

una dirección colectiva por estas efectuada de las tareas de las N.U.¹⁷⁶⁾, sin que se diera lugar a la consideración de que las tenidas en 1945 por Grandes Potencias podían de hecho dejar de serlo en años posteriores; con mayor razón la Carta ignora el fenómeno de sucesión de Estados o formas de Gobierno. Los acontecimientos ocurridos en China durante los años 1948 y 1949 fueron de envergadura suficiente como para plantear un problema de este tipo, sin duda de sucesión de Gobiernos y acaso de Estados, ya que nadie podría afirmar seriamente que hoy el Gobierno de Taipeh sigue representando al mismo Estado que hasta 1948. Por lo demás no es menos cierto que el Gobierno actual de Pekin, dominando todo el territorio continental chino no ha eliminado al de Taipeh que domina Formosa.

Ahora bien, es evidente que el derecho otorgado en el art. 23 de la Carta a la «República de China» fué a un gobierno que representaba entonces a más de 500 millones de habitantes, y no al hoy pequeño Estado de la isla citada. En las N.U. no hay ningún procedimiento jurídico de control en los cambios constitucionales internos de los Estados miembros, estas desconocen simplemente el problema; en este sentido podría decirse que se atiene al tradicional principio de efectividad de Derecho internacional común. Más por otra parte, no es menos cierto que a pesar de las primeras palabras del preámbulo de la Carta: «Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas . . .» esta organización está constituida sobre una base gubernamental y no sobre una base popular, los delegados ante las N.U. son representantes gubernamentales y no populares. Hablar del «derecho del pueblo chino» a ser representado en las N.U.¹⁷⁷⁾ es emplear un lenguaje metafórico, pero no jurídico; y es que acaso el Gobierno de Pekín que fundamenta su derecho a representar al pueblo chino en las N.U. en ser precisamente el gobierno legítimo no conquistó el poder con la ayuda directa de uno de los miembros del C. de S. que sólo pudo ser prestada contraviniendo las obligaciones que este

¹⁷⁶⁾ Vid. sobre tal problema H. Mosler, *Die Großmachtstellung im Völkerrecht*, Heidelberg 1949, p. 29-31.

¹⁷⁷⁾ La propuesta india de 13 de sept. de 1957 de inclusión en el orden del día de la duodécima sesión de la cuestión de la representación china, se fundaba en "the legitimate rights of the chinese people and government" (Ann. Rep. of the S.G. Doc. A/3844, p. 28). Igualmente el primer Secretario General: "I have been trying to help the Member governments settle the question of who is to represent China in the U.N. I am not doing this because the Soviet Union and its neighbours have refused to attend meetings at which China is represented by Nationalist delegates . . . The 450,000,000 people of China are collectively original members of the U.N. by the terms of the Charter itself. They have a right to be represented in the U.N. by whatever government has the power to "employ the resources and direct the people of State in fulfillment of the obligations of membership" in the U.N. I repeat - whatever government is thus qualified, regardless of its ideology" (U.N. Bulletin, vol. 8, 1950, p. 288).

había contraído en una Pacto de Amistad y Alianza ¹⁷⁸⁾ y las que tenía como miembro de las N.U.?

Es difícil por lo demás admitir sin grandes reservas que el reconocimiento de un Estado o Gobierno por parte de otros pueda separarse del problema de la admisión de aquel en el seno de una Organización que solamente puede ser conseguida mediante la colaboración positiva de representantes de estos. La estructura de las N.U. y aún su misma práctica, demuestran que los delegados de los Gobiernos más que elementos constitutivos de un órgano internacional, se sienten representantes de sus respectivos Gobiernos ante la Organización. Afirmar simplemente que el acto colectivo de la admisión se diferencia sustancialmente del de reconocimiento, debe prestarse a serias dudas en todas aquellas organizaciones en que los representantes sean, sino exclusivamente, al menos preferentemente gubernamentales ¹⁷⁹⁾.

Admisión de nuevos miembros en las N.U. – La exposición que hemos hecho más arriba en líneas generales sobre el desenvolvimiento de la cuestión de la admisión de nuevos miembros, nos ha mostrado dos fases distintas. Una primera de marcada lucha entre las dos tesis contrarias, una segunda posterior a 1955 en la que admisión se ha efectuado no en bloque, sino en cada caso concreto y de forma casi automática. Estudiemos ahora el aspecto jurídico de la cuestión para proyectar sobre él la acción del S.G.

Las condiciones de admisión en una organización internacional guardan normalmente relación con la naturaleza y fin de esta, los factores que la determinan son: »Politische Freundschaft, geografische Verbundenheit, wirtschaftliche oder technische Ergänzung, Gleichheit der sozialen Bestrebungen, endlich der Wunsch nach Kulturaustausch« ¹⁸⁰⁾.

La Organización de las N.U., creada para garantizar la paz y seguridad internacionales tienen una vocación universal que le viene dada por su misma naturaleza y en cierto sentido determinada por la enumeración de sus mismos

¹⁷⁸⁾ Contraído con el Gobierno de la China Nacionalista.

¹⁷⁹⁾ Sobre todo naturalmente en el C. de S. El error táctico cometido por los soviets ha sido reconocido más tarde implícitamente al abstenerse en años posteriores de plantear la cuestión en el Consejo y hacerlo en cambio en la Asamblea General.

Es difícil prever lo que en los años venideros pueden dar las votaciones en esta; recientemente puede percibirse una tendencia en favor de la tesis rusa entre los países del bloque afroasiático. Si algún día pudiera llegar a obtener en esta la mayoría requerida, sería interesante el problema que entonces pudiera plantearse de discrepancia entre la Admisión de la República Popular China en la Asamblea y su repulsa por el C. de S., donde no le será fácil obtener el voto unánime de los Miembros permanentes, o la mayoría de siete votos en caso de continuar siendo considerada como cuestión de procedimiento. Téngase en cuenta que ambos órganos en cuestiones de credenciales, como en tantas otras, funcionan con absoluta independencia.

¹⁸⁰⁾ Vid. H. Mosler: »Die Aufnahme in internationale Organisationen« (Makarov-Festgabe ZaöRV Bd. 19, p. 275 y sigts.).

propósitos. A pesar sin embargo de esta «vocación» a la universalidad, la Carta no ha creado un sistema de libre entrada, sino que se ha hecho en realidad depender de la concurrencia de los siguientes requisitos: a) Mayoría de dos tercios en la A.G.; b) Mayoría simple en el C. de S.; c) Voto n o n e g a t i v o de todos y cada uno de los Miembros permanentes en este. Es decir, estableciendo un procedimiento que deja bastante que desear, puesto que abandonó en manos de las Grandes Potencias la concesión o denegación de la admisión de acuerdo con el juego de sus intereses políticos ¹⁸¹⁾, permitiendo que la mala voluntad de cualquiera de ellas pudiera paralizar todo el sistema de admisión, ya que está excluida la posibilidad de control por un órgano judicial ¹⁸²⁾ que pudiera investigar si en la interpretación de las condiciones de admisión las Grandes Potencias procedían de buena o mala fé ¹⁸³⁾ o si en el ejercicio de su derecho de veto incurren en abuso de derecho ¹⁸⁴⁾.

La contradicción así presentada entre la tendencia hacia la universalidad, insinuada en el preámbulo, y el procedimiento de admisión consagrado en la parte dispositiva de la Carta, resulta irreductible y sólo pudo resolverse acudiendo a una fórmula de compromiso. El S.G. en cuanto guardián de la Organización consideró como uno de sus deberes orientar su actitud en el sentido de favorecer abiertamente la puesta en práctica de la universalidad. No puede decirse ciertamente que los Estados tengan un derecho a ser admitidos en la Organización de las N.U., en contrapartida puede acaso estimarse que en razón a la «vocación universal» de las N.U. los Estados miembros tienen un deber de estimar positivamente la solicitud de todos aquellos que merezcan serlo según las prescripciones de la Carta ¹⁸⁵⁾; mas desgraciadamente no hay ningún recurso jurídico eficaz por sí mismo para exigir el cumplimiento de esta obligación. Si el S.G. cree necesario recordar a los Estados miembros tal deber, lo hace en ejercicio de sus derechos, pero de nuevo, ello constituye una advertencia que naturalmente no vincula a aque-

¹⁸¹⁾ La alusión va especialmente dirigida a la U.R.S.S. pero no exclusivamente; ya vimos anteriormente que Francia condicionó la recomendación de Siam a la previa resolución de las cuestiones pendientes entre ambos países.

¹⁸²⁾ Vid. H. M o s l e r, *loc. cit.*, p. 291.

¹⁸³⁾ Aún aquellos sistemas de admisión que establecen condiciones de carácter objetivo dejan un amplio margen a consideraciones de carácter político cuando la constatación de las mismas queda abandonada a los Estados. Vid. M o s l e r, *loc. cit.*, p. 289-292.

¹⁸⁴⁾ Vid. J a e n i c k e, *Die Aufnahme neuer Mitglieder*, *loc. cit.* p. 379. El veto utilizado por una Gran Potencia para impedir la admisión de un Estado que de otra manera se produciría, y así conseguir determinados fines políticos, es considerado por este autor como un abuso de derecho y en tal sentido acto nulo o inexistente. Pero de nuevo falta el órgano capaz de determinar vinculativamente si efectivamente una acción concreta constituye abuso de derecho y las consecuencias jurídicas que de él habrían de seguirse.

¹⁸⁵⁾ Vid. sobre ello M o s l e r, *loc. cit.*, p. 294 s.

llos y que sólo indirectamente puede suprimir la falta de voluntad de cooperación entre las G.P. ¹⁸⁶⁾.

Esta ha sido precisamente la línea seguida por ambos S.G. Ya en 1946 Mr. Lie recordaba al presidente del C. de S. por carta a este dirigida la resolución 36 (I) ¹⁸⁷⁾ en la que la A.G. requería del C. de S. nombrar una comisión que concertándose con una Comisión de Procedimiento nombrada por aquella, pudieran fijar las condiciones de admisión que podrían ser adoptadas por ambos órganos. A medida que la falta de concordia entre las G.P. hizo del problema de la admisión un callejón sin salida, el primer S.G. multiplicó en sus informes las referencias directas al problema insistiendo en la necesidad de buscar una solución ¹⁸⁸⁾.

«Les Membres des N. U. connaissent bien mon opinion sur l'universalité de l'Organisation. Cette opinion, que j'ai déjà exprimée dans deux rapports annuels, s'est affermie davantage encore du fait que la situation internationale a continué de s'aggraver et que la méfiance et la suspicion dressent entre les nations des rideaux et des murs de plus en plus nombreux. L'Organisation des N. U. est la seule organisation existant qui appartienne au monde tout entier, et j'estime qu'il convient de prendre toutes mesures raisonnables pour permettre au monde entier d'appartenir à l'Organisation. Il existe des gouvernements de toutes sortes, des systèmes économiques et sociaux de toutes sortes, et c'est au sein de l'Organisation des N.U. qu'ils doivent se réunir pour négocier et, le cas échéant, pour utiliser la médiation et la conciliation» ¹⁸⁹⁾.

De nuevo volvió sobre tales ideas en la Introducción al Informe Anual del año siguiente, ahora acaso en forma todavía más directa ¹⁹⁰⁾.

El segundo S.G. trató tal problema ya en su primer Informe Anual presentando la universalidad de las N.U. como una exigencia del sistema de seguridad colectiva y un derecho de todos aquellos países que llenen los requisitos que el art. 4 de la Carta establece ¹⁹¹⁾. Las N.U. son una tarea

¹⁸⁶⁾ La Carta no consagra un procedimiento subsidiario en caso de que el principal no llegue a dar resultado. *Vid. Mosler, loc. cit.*, p. 290.

¹⁸⁷⁾ *Vid. Resolutions adopted by the G.A. during the second part of its First Session, 1946, p. 62.*

¹⁸⁸⁾ Annual Report of the S.G. 1948-49, Suppl. No. 1 (A/930), p. XV.

¹⁸⁹⁾ *Id.* Suppl. No. 1 (A/1287), p. XV.

¹⁹⁰⁾ "I believe that it would be wise and right for Member States to apply the membership test of art. 4 of the Charter primarily in the light of these considerations and of the interests of the inhabitants of the countries concerned. - The conduct of certain governments, both inside and outside the U.N., may be condemned from time to time by the Organization. But the latter's influence, both for world peace and upon the conduct of governments in relation to the obligations and objectives of the Charter would undoubtedly be greater if all such governments were within the Organization" (U.N. Bulletin, vol. 11, 1951, p. 323).

¹⁹¹⁾ Annual Report of the S.G., 1953, Suppl. No. 1 (A/2404), p. XII-XIII.

colectiva que exige el esfuerzo y la aportación de todos los países¹⁹²). En un discurso celebrado en 1953, es decir, poco después de su nombramiento, ante la Asociación Americana para las N.U. (American Association for United Nations) declaraba:

“As you all know, the U.N. Charter is based on what I may call a working hypothesis. This is that all the great nations and group of nations must belong to it if it is to succeed. The Charter does not quite say that membership should be universal but that is its spirit. – We know that this hypothesis is being challenged . . . it seems to me that the idea of the United Nations as a club to which only the liked-minded will be admitted, in which membership is a privilege and expulsion is the retribution for wrong doing, is totally unrealistic and self-defeating”¹⁹³).

Cuando se produjo el ingreso en bloque de nuevos miembros, el S.G. (sin hacer alusión alguna a la forma) saludó el hecho que permitía a las N.U. al entrar en su segunda década de existencia, aproximarse más a su condición de sistema plenamente representativo de la diversidad de la comunidad de naciones (“far closer than before to becoming, in fact, a system fully representative of the diversity of the world community”) y cuyas ventajas superan a las dificultades y problemas constitucionales, políticos y organizativos que el ingreso de estos nuevos Estados plantean a la Organización¹⁹⁴).

Esta es en sus líneas generales la actitud que el S.G. ha adoptado en la cuestión del ingreso de nuevos miembros. La admisión en bloque producida en 1956 y las sucesivas, casi siempre por unanimidad, se deben más bien a un cambio de política de las G.P., sería sin embargo inexacto subestimar la parte que en tal cambio de actitud haya podido tener la «línea de presión» adoptada por ambos S.G. Este puede ser un ejemplo más de la participación que el S.G. de las N.U. puede tener en la interpretación progresiva de la Carta. Las N.U. que no quisieron ser una alianza de postguerra, innegablemente estuvieron prístinamente basadas en una alianza; *peace loving States* fueron considerados sin más todos aquellos que habían declarado la guerra en un determinado sentido; a pesar de todo, la Carta no se libró enteramente de ciertos resabios de la guerra. Pero ese transfondo político hoy ha desaparecido y el concepto hoy de «Estado amante» de la paz es bastante diverso¹⁹⁵). Queriendo ser por otra parte las N.U. un «centro que armonice

¹⁹²) *Id.* 1954, Suppl. No. 1 (A/2663), p. XII.

¹⁹³) *Vid.* Hammar skjöld, *Over-All View of the United Nations* (Annual Review of United Nations Affairs, 1953, p. 26).

¹⁹⁴) Annual Report of the S.G., Suppl. No. 1 A (A/3137/Add. I), p. 1.

¹⁹⁵) «Quatorze États attendent actuellement leur admission aux N.U. . . . je crois qu'ils devraient être tous admis, ainsi que les pays qui obtiendront à l'avenir leur indépendance. On devrait préciser que l'Allemagne et le Japon seront également admis aussitôt la conclusion des traités de paix» (A/1304, p. 8).

los esfuerzos de las naciones» (art. 1 § 4 de la Carta), esto sólo será realizable en la medida en que los intereses contrapuestos estén representados dentro de la Organización y no permanezcan fuera de ella.

III. Conclusión

En los epígrafes que anteceden nos hemos propuesto estudiar la figura del S.G. de las N.U. a la luz del articulado de la Carta y de la práctica de la Organización; ahora nos proponemos simplemente recapitular unas ideas con el fin de extraer unas conclusiones finales.

Según fué ya observado por los comentaristas del Pacto de la S. de N., el hecho mismo de la permanencia y continuidad en la función transforma realmente al órgano administrativo de una organización internacional; su importancia aumenta con la experiencia que adquiere a lo largo del ejercicio de sus funciones¹⁹⁶); y esto aún en el caso en que *de iure* la Secretaría no sea órgano principal de la Organización, como ocurrió en la S. de N.¹⁹⁷). Hoy tal fenómeno se realiza plenamente dentro de las Naciones Unidas, para nadie constituye un secreto la influencia que en el resultado final de una votación que se ha de decidir por mayoría tiene la Secretaría de la Organización; su influencia se impone por el simple hecho de que estos funcionarios tienen un conocimiento más profundo normalmente de las cuestiones puestas a debate que el que suele tener el personal cambiante de las delegaciones¹⁹⁸); siempre, claro está, que no se trate de problemas que interesen directamente cuestiones políticas. En este sentido podría decirse que si acaso la Secretaría es pieza necesaria en el funcionamiento de la organización internacional, es precisamente ese funcionamiento el que hace crecer y robustece al órgano administrativo de aquella.

De acuerdo con esta observación de carácter general, daríamos una visión incompleta y hasta cierto punto errónea, si comparásemos desde un punto de vista estrictamente legalista la situación del S.G. de la S. de N. y del de las N.U. según aparecen en el Pacto y en la Carta. En el Pacto el carácter administrativo de la Secretaría y del Secretario General queda suficientemente claro en los arts. 2 y 6 que se corresponden con los arts. 7, 97, 99, y 101

¹⁹⁶) Mosler, *La Organización Internacional y la Distribución de Competencias* (Escuela de Funcionarios Internacionales; Cursos y Conferencias, 1955/56, vol. 1, p. 574).

¹⁹⁷) Schücking-Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, 3. Aufl. Bd. 1, p. 542.

¹⁹⁸) *Id.*

de la Carta ¹⁹⁹). En el Pacto ciertamente no se consagró la independencia política del S.G. en la forma en que lo ha hecho el art. 99 de la Carta, puesto que el art. 15, que de lejos remeda un poco al 99, en sustancia es algo completamente distinto ²⁰⁰). Sin embargo, aún faltando en el Pacto esa apoyatura constitucional, y de acuerdo con esa observación general a que acabamos de hacer referencia, la Secretaría de la S. de N. no se limitó a ser un órgano meramente técnico, sino también político, de acuerdo con la naturaleza misma de la Organización a cuyo servicio estaba ²⁰¹).

Con mayor razón esta línea ha sido mantenida por la Secretaría de las N.U. apoyándose en el art. 99. De la práctica seguida en la Organización, tal como nos hemos esforzado en exponerla, creemos debe sacarse la conclusión de que el Secretario General, y por lo tanto la Secretaría, afianza cada vez más su independencia frente a los otros órganos. Una independencia que no le permitirá nunca ciertamente dejar de ser en primer lugar **órga n o e j e c u t o r d e l a s d i r e c t r i c e s d e l o s ó r g a n o s d e l i b e r a n t e s d e l a s N.U.** ²⁰²).

¹⁹⁹) Es decir, en el Pacto no se hace mención de la Secretaría como órgano principal de la S. de N. Falta igualmente una prescripción semejante al art. 100 de la Carta en la que se asegure la independencia de la función administrativa internacional.

²⁰⁰) En él se otorga simplemente al S.G. un derecho de investigación en una diferencia internacional en que las partes, ante la imposibilidad de ponerse de acuerdo mediante arbitraje o solución judicial, deciden llevar ante el Consejo.

²⁰¹) »Es ist kein rein technisches Organ, sondern gleichzeitig ein politisches ... der Völkerbund ist kein Zweckverband zur Regelung einzelner Fragen der internationalen Verwaltung, sondern die politische Organisation der Kulturwelt, und seine Hauptaufgabe, die Friedenswahrung, ist eminent politischer Natur« (Schücking-Wehberg, *op. cit.*, p. 542). Igualmente J. P h e l a n : ... An international administration has to exercise a special judgment and responsibility in circumstances in which a national administration would turn to its minister. The head of an international administration has ... to take decisions which in a national administration would be called political (cit. en *The International Secretariat of the Future*, p. 26).

²⁰²) "In considering the evolution of procedures of the principal United Nations Organs, attention may also be given to the developing functions of the Secretariat. There have been, in the first place, various decisions, taken in recent years by the General Assembly or the Security Council under which the Secretary-General has been entrusted with special diplomatic and operational functions, which he is responsible for carrying out within the wide framework of general terms of reference laid down in the resolutions and, naturally, in the Charter itself. This also, represents an evolution of the procedures of the United Nations for which no explicit basis is to be found in the Charter – although it may be said to fall within the scope of the intentions reflected in Art. 99 – and to which neither the League of Nations, nor the United Nations during its earlier years, presented a significant counterpart ... It goes without saying that none of the developments to which I have referred has changed the basic character of the Office of the Secretary-General, or its place in the Organization in relation to the Assembly, the Security Council or other main organs. They represent, from a constitutional viewpoint, an intensification and a broadening of the interplay between these main organs and the Secretariat for purposes for which these organs maintain their primary responsibility. Thus, the wider functions which in specific

Conviene igualmente puntualizar, con el fin de evitar malentendidos, que esta independencia en su aspecto político, no puede conducir tampoco a una actividad política propia en concurrencia con la de los Estados. Las N.U., que no son un superestado, no tienen política propia, sino es en el sentido de una política que busque el común denominador de la de los Estados miembros y la de facilitar la consideración del *other point of view*²⁰³). Pero independencia en sentido propio, es decir, respecto de todas y cada una de las posibles influencias de los Estados²⁰⁴); el derecho de iniciativa otorgado en la Carta al S.G. es por otra parte una afirmación de la responsabilidad que este tiene en el fomento de las relaciones pacíficas entre los Estados, y a la vez un reconocimiento de la aportación que este puede hacer en la realización de los fines y propósitos de la Carta²⁰⁵).

En nuestra opinión este desarrollo de la independencia de la Secretaría, y sobre todo del Secretario General constituye uno de los aspectos más interesantes de la práctica desenvuelta por las N.U. Según es notoriamente conocido una de las formas más ostensibles de soberanía de los Estados la constituye la independencia en las relaciones internacionales, pero a la vez esta es también una manifestación de la personalidad jurídica internacional. Las organizaciones internacionales no son superestados, pero normalmente son sujetos de derecho internacional; algunas, sin ser supranacionales, fueron creadas nada menos que con la intención de ser la organización internacional por excelencia y fomentar la paz y seguridad internacionales, lo que exige ser algo más que una mera «yuxtaposición de Estados». Pues bien, en la medida en que estas organizaciones – S. de N, N.U. – son algo más que una «yuxtaposición», y en razón de la dinamicidad internacional, que poseen, podría decirse que manifiestan una cierta tendencia a constituir una acción internacional independiente en ocasiones; para el caso

cases have been exercised by the Secretary-General fully maintain the character of the United Nations as an organization whose activities are wholly dependent on decisions of the Governments (A/4132/Add. 1, p. 3).

²⁰³) Hammarström, *The United Nations* (loc. cit., p. 103).

²⁰⁴) "The right of initiative given to the S.G. in the Charter for situations of emergency is important specially because this right implies a recognition of this responsibility for action for peace ... All my experiences have tended to confirm my judgment that this approach is the one likely to strengthen the U.N." (Hammarström, *The Role of the U.N. in the Work of Peace in U.N. Bulletin*, vol. 16, 1954, p. 353).

²⁰⁵) "Washington did not ... seem to be disposed to recognize that the Secretary-General of the U.N. might in all honor and intelligence take a view of a problem legitimately at variance with that of the United States. This experience was to be repeated with many governments throughout my service ... When he agrees with us, governments tend to feel, the S.G. is within his rights, and is a good fellow besides; when his views differ from ours he clearly is exceeding his authority, his reasoning is bad, and even his motives may be suspect (Lieber, *In the Cause of Peace*, p. 76).

de las N.U., llevada por el S.G. como órgano que mejor encarna el carácter internacional de la organización, es decir por el órgano que mas fácilmente puede colocarse por encima de todos los oportunismos y combinaciones políticas ²⁰⁶). Sin embargo – repitámoslo – el S.G. de las N.U. no es ni superministro ni siquiera coordinador de las políticas internacionales de los diferentes gobiernos ²⁰⁷). Por lo demás una tal acción, modesta en pretensiones como es, solo puede conducir a resultados positivos si se apoya en la confianza de los Gobiernos, particularmente en los de las Grandes Potencias, y evita cuidadosamente todo lo que pueda ser motivo de suspicacias y recelos ²⁰⁸).

²⁰⁶) Conocida es la tensión hoy existente entre el carácter estático del Derecho internacional y el dinamismo de las nuevas fuerzas sociológicas en el plano internacional. No cabe duda que esta actividad del S.G. puede ser una valiosa aportación en el amortiguamiento de los conflictos que esta tensión produce. Desde este punto de vista más interesantes nos parecen aún las resoluciones de los órganos deliberantes de las N.U., que ciertamente no crean nuevas normas de Derecho internacional, pero que según lo prueba la historia de las N.U. tan eficazmente pueden contribuir en la solución de cuestiones en las que precisamente el Derecho internacional no puede dar ninguna solución concreta.

²⁰⁷) En cambio, en el marco de las organizaciones europeas esta tendencia hacia la coordinación es bien manifiesta. El embajador François-Poncet propuso instituir un «Monsieur H. europeu» no para, hacer de él un superministro, sino para confiarle la preparación y la puesta en práctica de una política internacional coordinada (*vid.* Les Cahiers de Bruges, 1958, p. 52). Recientemente en resolución adoptada en Wiesbaden en el Congreso de Federalistas Europeos, celebrado del 9 al 11 de Enero de 1959 fué adoptada la siguiente: «Die Festigung der Stellung Europas als ernst zu nehmender Faktor in der internationalen Politik und insbesondere innerhalb der Atlantischen Gemeinschaft; zu diesem Zweck ist die Koordination der Außenpolitik der einzelnen Länder durch einen aus Vertretern der sechs Regierungschefs im Ministerrang gebildeten, mit einem Sekretariat unter der Leitung einer Persönlichkeit des politischen Lebens ausgestatteten ständigen Rat erforderlich» (Europa-Union, Bonn, 23. 1. 1959, S. 7).

²⁰⁸) «A positive influence, politically, for the Secretary-General can be imagined in practice only of two conditions. First, he must have the full confidence of the member States, at least as to his independence and his freedom from personal motives. Second he must accept the limitation of acting mainly on inner lines without publicity. In nine cases out of ten, a Secretary-General would destroy his chances of exerting an independent influence on developments by publicly appealing to opinion over the heads of the governments. Only in rare exceptions – in the tenth case, one might say – this is what the situation requires, and then he must of course be prepared to see his future value as a negotiator endangered or even lost ...

This action, ... is an example of what I should like to call active preventive diplomacy, which may be conducted by the United Nations, through the Secretary-General or in other forms, in many situations where no government or group of governments and no regional organization would be able to act in the same way. That such interventions are possible for the United Nations is explained by the fact that in the manner I have indicated, the Organization has begun to gain a certain independent position, and that this tendency has led to the acceptance or an independent political and diplomatic activity on the part of the Secretary-General as the 'neutral' representative of the Organization" (Hammarskjöld, Do we Need the United Nations? U.N. Review, Junio 1959, p. 26).

Como es fácil ver, estamos, especialmente en lo que se refiere a la iniciativa diplomático-política del S.G., ante una institución en plena evolución, de tal manera que hoy resulta más fácil decir en qué sentido esta no ha de evolucionar, que poder precisar cuál ha de ser la orientación futura que adopte. Un periodo de catorce años no proporciona la perspectiva necesaria para que se pueda arriesgar un juicio que vaya más allá de afirmaciones generales. Por otra parte dos Secretarios Generales no es número suficiente para despojar a la institución de las adherencias e improntas de preferencias personales y hasta temperamentales de cada uno de los dos S.G. Mr. Lie fué mucho más partidario de las formas directas, su activismo contrasta con el método de trabajo silencioso y poco efectista que el Secretario General actual prefiere. Es innegable que Mr. Hammarström ha conseguido gozar de un mayor grado de confianza por parte de los Gobiernos, y particularmente de las Grandes Potencias de la que gozó Mr. Lie; no parece sin embargo, tan evidente que si al primer S.G. le hubiera faltado ese temperamento batallador que caracterizo a Mr. Lie la figura del S.G. de las N.U. hubiera alcanzado el relieve e importancia que hoy tiene. No puede desconocerse que los Gobiernos, sobre todo algunos, estaban acostumbrados al patrón ginebrino de S.G., "the tradition which Sir Eric Drummond imported from the British into the international civil service, that civil servants, like children, should be seen but not heard" ²⁰⁹), colóandolo en una cierta pasividad ante los conflictos internacionales que en el caso del segundo Secretario General de la S. de N. probablemente llegó a ser hasta culpable. Si hoy los Gobiernos aceptan como un hecho normal la iniciativa del S.G. de las N.U. es un mérito que en buena parte debe ser atribuido en toda justicia al primer S.G. de las N.U. ²¹⁰).

El cambio en la dirección de la Administración de las N.U. supuso una mayor dedicación a los problemas administrativos por parte del S.G. de la que hasta entonces había sido usual. En sus primeros años de mandato el segundo Secretario General no manifestó una gran predilección por los viajes a los distintos países, aceptó simplemente aquellos que le fueron encargados sin realizar ninguno de propia iniciativa (visita a Peking, primer viaje al Oriente Medio); más ulteriormente, siempre dentro de la línea de la *quiet diplomacy*, es decir, solamente con un discreto grado de publicidad, ha vuelto a la práctica de Mr. Lie.

²⁰⁹) Schwebel, *The Secretary-General*, p. 169.

²¹⁰) "Certainly Mr. Bevin personally was inclined to turn a defeat ear to most of Mr. Lie's proposals and Whitehall was both to accept his conception of the policy-making role of the Secretariat. It may be that the traditional British view of the latter's role is too narrow" (Britain and the U.N.; National Studies on International Organization, 1957, p. 403).

Según hacemos notar más arriba parece ser esta «tendencia hacia la politización», una constante en la administración internacional moderna, lo que lleva a una cierta bifurcación en las actividades: las estrictamente administrativas y las que venimos llamando diplomático-políticas, que exigen a su vez una especialización funcional en los organos de la Secretaría, es decir en los diferentes departamentos, pero no en la cabeza, porque de acuerdo con lo que expusimos al comienzo de este trabajo el principio monocrático en la administración internacional parece ser garantía de un correcto funcionamiento ²¹¹).

²¹¹) *Vid.* por el contrario sobre el principio de la »Kollegiale Verwaltung« en la S. de N. Schücking-Wehberg, *op. cit.*, p. 554.