

ERNST-WILHELM VON RINTELEN

LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 2, PÁRRAFOS 3 Y 4

El artículo 2 forma parte de la Carta de la Organización de Naciones Unidas. Su validez y su alcance jurídico parecen estar, pues, en relación con la validez y el alcance jurídico de la Carta; es ratificando la carta como los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas han ratificado el artículo 2. No parece, pues, absurdo sostener que los firmantes de la Carta han aceptado las obligaciones resultantes del artículo 2 en vista de las garantías que la Carta les parecía dar. Como la Organización de las Naciones Unidas ha conocido una evolución importante desde 1945, ciertas estipulaciones de la Carta han caído en desuso, mientras que otras, de hecho, han cambiado su carácter; parece *a priori* posible pretender que la validez del artículo 2 habría sido afectado por esta revisión de hecho de la obra de la Conferencia de San Francisco. El valor de tal tesis será examinado en un segundo capítulo después de un examen sucinto de los fines y supuestos de los autores de la Carta y de su importancia para la interpretación del artículo 2, párrafos 3 y 4.

CAPÍTULO PRIMERO

EL TEXTO DE SAN FRANCISCO Y LOS FINES Y SUPUESTOS DE SUS AUTORES

SECCIÓN I

Los fines y los supuestos de los autores de la Carta

Los fines y los supuestos de los firmantes de la Carta pueden tener alguna importancia para la interpretación del artículo 2. Antes de examinar la cuestión de saber si la tienen verdaderamente, es necesario recordarl

en forma breve. Un primer párrafo será dedicado a los fines y un segundo a los supuestos de los legisladores de San Francisco.

Párrafo 1. Los fines de los fundadores de la Carta

Todos los fines de los fundadores de la Organización de las Naciones Unidas parecen resaltar con claridad del texto mismo de la Carta. Primero, son expresados en el preámbulo, y después, son reiterados y completados por los artículos 1 y 2 de la Carta. Algunos de ellos se encuentran igualmente en el Plan de Dumbarton Oaks, elaborado por los representantes de los Estados Unidos, del Reino Unido, de la Unión Soviética y de la China, antes de ser sometido a la Conferencia de San Francisco; ésta no ha podido cambiarle en sus características esenciales, pero debió contentarse con aportar algunas modificaciones y enmiendas, reflejando los deseos de países secundarios.¹

No es, pues, difícil conocer los fines de los fundadores de la Carta de las Naciones Unidas; más aún en cuanto que esos fines han sido discutidos en la Primera Comisión de la Conferencia de San Francisco, de la cual nosotros tenemos el proceso verbal. En efecto, el problema no es conocer los fines de los autores de la Carta de las Naciones Unidas, sino saber si es necesario establecer una jerarquía de esos fines y las consecuencias resultantes de la importancia relativa de cada una de ellas para la interpretación del artículo 2, párrafos 3 y 4 de la Carta.

Comparando los fines que se encuentran expresados en el Plan de Dumbarton Oaks y en la Carta a aquellos que sólo se encuentran en la Carta, se ven claramente los fines de las potencias dominantes, al menos los fines que esas últimas han querido atribuir a la Organización de las Naciones Unidas en 1945. Esos fines se encuentran en el Plan de Dumbarton Oaks y en la Carta, mientras que los fines que no se encuentran sino en la Carta han sido insertados para apaciguar a los países secundarios.

La confrontación de los dos tipos de fines es interesante.

Los fines del Plan de Dumbarton Oaks que se encuentran en el primer capítulo de este plan son los siguientes:

¹ "La tarea de la Conferencia de San Francisco fue discutir, enmendar y adoptar las propuestas de Dumbarton Oaks", dice con una admirable franqueza el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América en el prefacio de "The United Nations Congress on International Organisation, Selected Documents", United States Government Printing Office. Washington, 1946.

"1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, tomar en común medidas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas a la paz, reprimir todo acto de agresión o atentado a la paz y efectuar, por medios pacíficos, el ajuste o el arreglo de las disputas internacionales susceptibles de perturbar la paz.

"2. Favorecer el desarrollo de relaciones amistosas entre naciones y tomar todas las demás medidas apropiadas que tengan por meta consolidar la paz universal.

"3. Realizar la cooperación internacional para la solución de los problemas humanitarios internacionales de orden económico, social u otro.

"4. Constituir un centro para armonizar las medidas tomadas por las naciones para el cumplimiento de sus metas comunes."²

A estos fines la Carta añade aún los siguientes:

"Crear las condiciones necesarias para el mantenimiento de la justicia y del respeto de las obligaciones nacidas de los tratados y otras fuentes del Derecho Internacional." (Preámbulo.)

"Practicar la tolerancia, a vivir en paz el uno con el otro en un espíritu de buena vecindad." (*Ibid.*)

"Aceptar los principios e instituir métodos que garanticen que no se hará uso de la fuerza de las armas, salvo en el interés común. . . (*Ibid.*)

"...realizar, por medios pacíficos, conformemente a los principios de la justicia y del Derecho Internacional, el ajuste o el arreglo de disputas o de situaciones (artículo 1, párrafo 1).

"Desarrollar entre las naciones relaciones amistosas fundadas en el respeto del principio de la igualdad de derechos de los pueblos y su derecho a disponer de ellos mismos." (Artículo 1, párrafo 2.) "...Asegurar a todos el goce de los derechos y ventajas resultantes de su cualidad de miembro, (artículo 2, párrafo 2), y, lo que resulte del artículo 2, párrafo 3, de arreglar las disputas internacionales. . . "de tal manera que la paz y la seguridad internacionales, así como la justicia, no sean puestas en peligro."

Resulta de esta confrontación del Plan de Dumbarton Oaks y de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas que el aporte esencial de la Conferencia de San Francisco es la referencia al respecto de los tratados, al Derecho Internacional y a la justicia.

Entre las grandes potencias sólo estaban Francia y China, que apenas

² El Plan de Dumbarton Oaks es reproducido en "Pour l'Organisation du Monde, Texte et document". Centre d'Etudes de Politique Etrangère, 1945, páginas 21 y siguientes.

se pueden considerar como potencias dominantes en 1944-45, que insistieron sobre la necesidad de insertar en la Carta tal referencia.

Los gobiernos de los Estados Unidos, de la Gran Bretaña y de la Unión Soviética no deseaban sino controlar el mundo a fin de impedir guerrear a los otros países. No obstante, ellos han terminado por reconocer la necesidad de una referencia a la justicia y al derecho, pues, sin tal referencia, habría sido muy difícil hacer aceptar el texto de la Carta por los países secundarios, que no deseaban absolutamente consentir pura y simplemente a la institución de un directorio de los grandes que no estuviera, ni siquiera en teoría, sometido a los principios de justicia y a las reglas de derecho.³ Lo que importa es que una referencia al Derecho Internacional y a la justicia ha terminado por ser insertada en el texto de la Carta.

Es necesario citar, para ilustrar el precio que algunos países fijaban a los principios de justicia y a las reglas del derecho, la declaración del presidente de la Primera Comisión de la Conferencia de San Francisco, el senador belga Henri Rolin:

En cuanto al problema de la paz, nosotros hemos experimentado la necesidad de subrayar la meta primordial que ha sido la nuestra: mantener la paz por nuestros esfuerzos comunes y a cualquier precio, con una sola excepción: el de la justicia.⁴

El delegado de Panamá a la Conferencia de San Francisco expresó, él también, los deseos de numerosos Estados, declarando:

Nosotros no sacrificaremos más los derechos de una nación para mantener la paz y la seguridad.⁵

Como la mayoría de los Estados representados en la Conferencia de San Francisco ha terminado por aceptar que, las mismas estipulaciones de la Carta que proponen como fines de la Organización el mantenimiento de

³ Cf. U. N. C. I. O. Doc. V. 3, página 25.

Nota del gobierno francés del 21 de marzo de 1945. Reproduce texto y documento. Centre d'Etudes de Politique Etrangère, 1945, páginas 95 y siguientes.

Mintauts Chaskte: "Justice and Law in the Charter of the U. N." R. B. Russel; "A History of the U. N. Charter". Washington, 1958.

⁴ U. N. C. I. O. Doc. Vol. 6, página 37.

⁵ *Ibid.*, página 55.

Cf. sobre esta cuestión en particular el artículo antes citado de M. Chaskte en A. J. I. L., 1948.

la paz y la seguridad internacionales, exigen a la vez que las disputas internacionales sean arregladas de "tal manera que la justicia no sea puesta en peligro" y la creación de las "condiciones necesarias al mantenimiento de la justicia y del respeto de las obligaciones nacidas de los tratados y otras fuentes del Derecho Internacional", no se puede pretender que el respeto de las reglas del Derecho Internacional y de los principios de la justicia no fuese una meta real de los fundadores de las Naciones Unidas y que las referencias a esos principios y reglas no tuviese sino un carácter declaratorio.

Cierto; las potencias dominantes no querían primero sino la creación de un organismo susceptible de mantener la paz y de mantenerla a cualquier precio, salvo el de sus propios intereses, que ya habían tenido el cuidado de proteger eficazmente por la institución del veto.

Ciertamente, lo hemos dicho ya, las reglas del Derecho Internacional que están en vigor en una época dada lo son por la voluntad o por la aquiescencia de las potencias dominantes. Pero esto de ninguna manera nos autoriza a concluir que las exigencias del derecho y de la justicia habrían sido subordinadas al mantenimiento de la paz por el solo hecho que en el momento de la Conferencia de Dumbarton Oaks las potencias dominantes pensaron en poder organizar el mundo sin el Derecho Internacional. Esto sería solamente si las potencias dominantes fueran capaces y deseosas de sacrificar todas las reglas del derecho al mantenimiento de la paz se podría hablar de una preeminencia de la meta de mantener la paz sobre todas las demás metas de la Carta. Pero en tal hipótesis, cuya realización parece imposible e improbable en la hora actual, el reino del poder ya no sería en nada atenuado por el del derecho, y el orden internacional sería considerado por la gran mayoría de los Estados tan injusto que, probablemente, no podría durar mucho tiempo. En tal hipótesis las palabras "independencia" y "soberanía" no tendrían lugar en el vocabulario jurídico. Lo que se puede afirmar con certeza es que ni en San Francisco, ni en 1959, el mundo está preparado para tal orden internacional.

Parece, pues, que no se puede pretender que los fines de los autores de la Carta eran sacrificar el derecho y la justicia al mantenimiento de la paz. Ni los fines enunciados en la Carta ni los trabajos preparatorios de la Conferencia de San Francisco consagran tal tesis. Al interpretar el artículo 2 de la Carta conviene tener también en cuenta tanto los fines que la Carta enuncia, concernientes al Derecho Internacional y la justicia, como las que se refieren al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Párrafo 2. Los supuestos de los autores de la Carta

Por supuestos de los autores de la Carta nosotros entendemos lo que se llama en derecho interno "la causa" o el motivo impulsivo y predominante. Los supuestos que aquí nos interesan son, pues, aquellos que explican la Carta de las Naciones Unidas y en cuya ausencia la Carta no habría sido hecha o no tendría el carácter que se le ha dado. Si verdaderamente los supuestos de los autores de la Carta se revelaran completamente erróneos, la Carta ya no tendría motivo, y podría preguntarse cuál puede ser el carácter obligatorio de sus estipulaciones. La regla de la cláusula *rebus sic stantibus* y la excepción *non adimpleti contractus* podrían entrar de lleno. En efecto, no habría apenas caso donde tales excepciones parecieran más justificadas.

Es necesario, para esto, examinar los principales supuestos de los creadores de la Organización de las Naciones Unidas y ver después si la cláusula *rebus sic stantibus*, la excepción *non adimpleti contractus* o la ausencia de la causa pueden ser hechas valer contra el carácter obligatorio de la interdicción del recurso a la fuerza, tal como lo enuncia el artículo 2 de la Carta.

Como la Organización de las Naciones Unidas ha sido concebida de manera que no pudiese realizar la función principal que la Carta le asignó, o sea, el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, más que a condición de la unanimidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en particular de los dos miembros más potentes de ese Consejo, parece que el supuesto más importante de los autores de la Carta fue la existencia de esta unanimidad. Ahora bien: la unanimidad en materia de política mundial, de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, se ha revelado bastante inexistente para que el argumento de la cláusula *rebus sic stantibus*, de la ausencia de causa o la excepción *non adimpleti contractus* parezcan, en efectos, poder ser invocadas contra la obligación que los países miembros de las Naciones Unidas han contratado al ratificar el artículo 2 de la Carta. Sin embargo, para que sea verdaderamente así sería necesario probar, por una parte, que el artículo 2 no habría sido aceptado por los miembros de la Conferencia de San Francisco y los Estados que han ratificado la Carta más que a condición de una unanimidad suficiente de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad para garantizar la paz y la seguridad internacionales, y, por otra parte, que una vez que este supuesto se reveló falso, los Estados habrían

manifestado su voluntad de no considerarse ya ligados por el artículo 2. Ahora bien: es imposible probar que la Carta no ha sido aceptada sino con la condición tácita de la unanimidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La eventualidad de la ausencia de esta unanimidad estaba perfectamente presente en el espíritu de los miembros de la Conferencia de San Francisco. Las potencias dominantes, así como los países secundarios, eran perfectamente conscientes de la posibilidad de un conflicto entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad susceptible de paralizar el funcionamiento de la Organización de las Naciones Unidas. Ya, en la Conferencia de Yalta, Stalin había atraído la atención de sus colegas americano y británico sobre la posibilidad de un conflicto entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.⁶ En la Conferencia de San Francisco una proposición de la delegación francesa, tendiente a hacer reconocer por la Carta el derecho de los miembros de obrar como ellos lo consideraran necesario en el interés de la paz, del derecho y de la justicia, en el caso de que el Consejo de Seguridad no lograra tomar una decisión, no fue aceptada.⁷

En fin, al autorizar los acuerdos regionales y la legítima defensa colectiva, los autores de la Carta habían tomado precauciones, para evitar las graves consecuencias de una paralización eventual de la Organización de las Naciones Unidas, por la ausencia de unanimidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Parece, pues, que el argumento del comentario de la Carta del Gobierno del Reino Unido:

“Así el éxito del trabajo de las Naciones Unidas depende de la preservación de la unanimidad de las grandes potencias. . . Si esta unanimidad está seriamente dañada, ninguna disposición de la Carta será, probablemente, de mucho provecho. En tal caso los miembros reasumirán su libertad de acción.”⁷

Si es necesaria aún una prueba decisiva, sólo hay que mencionar los numerosos tratados y declaraciones de varios gobiernos, en especial de las potencias dominantes, reafirmando la voluntad de estos Estados de respetar el artículo 2, párrafos 3 y 4, de la Carta de las Naciones Unidas, declaraciones que han sido hechas en un momento en que ya nadie podía

⁶ Hans Kelsen: *The Law of the United Nations*. Londres, 1950, página 270.

⁷ “Comentario de la Carta de las Naciones Unidas”, H. M. S. O. Cmd. 666. Misc. número 9, página 17, citado por Kelsen: *The Law of the U. N.*, página 270.

dudar de la incapacidad de la Organización de las Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad internacionales y de reprimir todo acto de agresión. Así los Estados americanos, por el artículo 18 de la Carta de Bogotá, del 30 de abril de 1948, se han comprometido "en sus relaciones internacionales a no recurrir al empleo de la fuerza, sino en el caso de legítima defensa, conforme a los tratados en vigor o en el caso de la ejecución de dichos tratados". Igualmente el artículo 5 del tratado de paz con el Japón, o tratado de San Francisco, del 8 de septiembre de 1951, que ha sido firmado por 49 Estados, enuncia que "el Japón acepta las obligaciones enunciadas en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas y en particular la obligación de arreglar sus diferencias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que la paz y la seguridad internacionales, así como la justicia, no sean puestas en peligro, y de abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza, sea contra la integridad territorial o la independencia política de todo Estado o de cualquier otra manera incompatible con los fines de las Naciones Unidas", y, en el mismo artículo, "las potencias aliadas confirman que se guiarán por los principios del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, en sus relaciones con el Japón".

En la "Declaración común de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y del Japón", del 19 de octubre de 1956, se puede igualmente leer que la U. R. S. S. y el Japón confirman que en sus relaciones se inspirarán en los principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, en particular de los principios siguientes que figuran en el artículo 2 de esta Carta:

a) Resolver pacíficamente sus litigios internacionales de modo que no se amenace la paz, la seguridad y la justicia internacionales.

b) Abstenerse en sus relaciones internacionales de la amenaza de la fuerza o de su empleo, tanto contra la integridad territorial o la independencia política de todo Estado como de cualquier otra manera incompatible con los objetivos de la Organización de Naciones Unidas.

Cláusulas semejantes se encuentran en los tratados y comunicados siguientes: El Pacto del Atlántico del 4 de abril de 1949; el Tratado de defensa mutua entre los Estados Unidos y las Filipinas del 30 de agosto de 1951; el Tratado tripartito de seguridad entre Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos de América del 1º de septiembre de 1951; el Tratado de defensa colectiva para el Sudeste de Asia o tratado de Manila, del 8 de septiembre de 1954; el Pacto de defensa mutua entre los Estados Unidos y la China nacionalista, del 2 de diciembre de 1954; el comunicado

final de la Conferencia Afroasiática de Bandung, del 24 de abril de 1955; los Acuerdos de París del 23 de octubre de 1954 relativos al acceso de la República Federal Alemana al Tratado del Atlántico Norte; el Tratado de Alianza, de cooperación política y de asistencia mutua entre Grecia, Turquía y Yugoslavia, del 9 de agosto de 1954, y el Tratado de Varsovia, del 14 de mayo de 1955.⁸

Por consiguiente, la abrumadora mayoría de los Estados se considerará ligada por las obligaciones del artículo 2, párrafos 3 y 4, de la Carta, a pesar de la importante evolución que la Organización de las Naciones Unidas ha conocido desde su creación. Ni la cláusula *rebus sic stantibus*, ni la falta de causa, ni ningún otro argumento puede, por consiguiente, ser sacado de los supuestos de los fundadores de la Carta y ser presentado contra la validez y el carácter jurídico, siempre obligatorio, de la interdicción del recurso a la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de todo Estado, y la obligación de arreglar las disputas internacionales por procedimientos pacíficos y de manera que no ponga en peligro la justicia.

Vayamos ahora, en un segundo capítulo, a examinar en relación con las condiciones de validez de una norma de Derecho Internacional el artículo 2, párrafos 3 y 4. Hemos constatado ya que la evolución de la Organización de las Naciones Unidas no ha afectado la validez de este artículo; todavía nos queda por ver si se cumplen todas las condiciones positivas indispensables para la validez de esta norma.

CAPÍTULO II

LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 2, PÁRRAFOS 3 Y 4

Por validez del artículo 2, párrafos 3 y 4, de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, nosotros comprendemos, en primer lugar, su validez jurídica. Una norma puede ser válida desde el punto de vista del derecho y no del de la moral, pues el derecho y la moral no coinciden necesariamente. Una norma puede ser válida jurídicamente y neutra moralmente. El sentimiento moral puede inducir a un Estado, así como a un individuo, a desobedecer una norma jurídica y, en tal caso, su conducta puede defen-

⁸ Todos los tratados citados más arriba son reproducidos en Claude Albert Colliard: *Droit International et Histoire Diplomatique, Documents choisis*. París, 1955, tomo I, y 1957, tomo II.

derse moralmente. Pero generalmente, en Derecho Internacional, los casos en que las exigencias de la moral están en conflicto con las del derecho son raros, porque el gran principio del Derecho Internacional, que es el principio de reciprocidad, es igualmente un principio importante de la moral. En principio, los Estados tienen una obligación moral de respetar escrupulosamente la interdicción del recurso a la fuerza, porque se benefician del hecho de que los otros Estados la respeten igualmente.

El resto de este capítulo sólo será dedicado a las cuestiones jurídicas y dejará de lado el aspecto moral de la cuestión.

SECCIÓN I

Las condiciones para la validez de una norma del Derecho Internacional

Por norma del Derecho Internacional es necesario comprender una regla general de derecho, de carácter obligatorio, para sus destinatarios. Para ser jurídicamente obligatoria es necesario que la norma sea válida. Las condiciones para la validez de una norma son entonces las condiciones de su fuerza obligatoria. Una norma es jurídicamente obligatoria y, por consecuencia válida, cuando su ejecución por sus destinatarios es posible y cuando sus destinatarios saben que una sanción punitiva es susceptible de serles infligida en el caso de que contravengan dicha norma.

De esta definición derivan las cuatro condiciones para la validez de una norma del Derecho Internacional: primero, que se le proporcione una sanción; segunda, que los destinatarios de la norma puedan conocerla; tercera, que los destinatarios de la norma sepan que una conducta contraria a la norma puede entrañar la puesta en obra de la sanción para su perjuicio, y, finalmente, que la ejecución de la norma no se encuentre con una imposibilidad.

Cada una de las cuatro condiciones amerita ser analizada.

Párrafo 1. La norma debe estar provista de una sanción

Toda medida susceptible de ser tomada con el fin de reprimir o de castigar un acto ilícito y de evitar su repetición constituye una sanción. Las sanciones más conocidas en derecho interno son: la multa pecuniaria, la privación parcial o total de la libertad, temporal o perpetua, y la ejecución forzada. El Derecho Internacional conoce una multiplicidad de san-

ciones diferentes que van desde la manifestación puramente verbal de desaprobación hasta la guerra.

El rasgo esencial de una sanción es su fin de persuadir a los destinatarios de la norma de que su interés es no violar la norma.

Para que la sanción tenga una oportunidad de ser eficaz, es decir, de cumplir su función tal como acaba de ser definida, es necesario que el perjuicio que es capaz de infligir al transgresor de la norma sea, al menos, proporcional a la ventaja que éste puede esperar obtener de su conducta ilícita. Las sanciones puramente verbales están, por consiguiente, desprovistas de todo valor y apenas ameritan el nombre de sanción.

Una sanción es indispensable para la validez de una norma del Derecho Internacional, pues ella sola puede darle ese mínimo de eficacia, sin el cual la norma no tiene valor, ni consigue influenciar la conducta de sus destinatarios.

Una norma puede estar provista de una sanción sin que ésta esté especificada.

En general, las sanciones en Derecho Internacional pertenecen a la parte no escrita de este derecho.

Tampoco es necesario que la sanción sea efectivamente aplicada en todos los casos en que la norma ha sido violada. En cambio es indispensable, para la validez de una norma, que una sanción pueda ser aplicada, que la amenaza de la aplicación de la sanción pese sobre los que están tentados a no conformarse; en otras palabras: que la eventualidad de ser el objeto de una sanción, en caso de una conducta contraria al derecho, entra en el cálculo de eventuales refractarios a la norma.

Así como una norma jurídica no puede existir sin una sanción, una sanción no puede, en principio, existir sin que exista una voluntad que disponga de los medios necesarios para ponerla en obra. Esta voluntad no puede ser sino la de los gobiernos de los Estados, y tradicionalmente son los de las potencias dominantes quienes aseguran la ejecución de la sanción o permiten hacerlo a los otros Estados, o, finalmente, lo hacen de acuerdo con varios Estados secundarios, sea en el cuadro de una organización internacional, sea sin el intermediario de tal organización.

De todos modos, las potencias dominantes pueden impedir la aplicación de una sanción dada, por ejemplo, el recurso a las represalias armadas. Si las potencias dominantes quieren que cierta norma no sea sancionada y tienen los medios de traducir su voluntad en hechos, medios que ellas tienen frecuentemente, en especial cuando están unidas, ellas pueden hacer desaparecer la norma en cuestión del ordenamiento jurídico inter-

nacional; por consiguiente, una norma cuyas violaciones no son sancionadas cae inevitablemente en desuso. Se deduce, dada esta relación entre la posibilidad de sancionar la violación de una norma y la voluntad de las potencias dominantes, que la voluntad de las potencias dominantes de ver sancionadas las violaciones de la norma pueda, en cierta medida, también ella, constituir indirectamente una condición de validez de una norma de Derecho Internacional. Dicho de otra manera: es preciso, para que la sanción necesaria para la validez de la norma pueda ser aplicada y, en consecuencia, para que la norma pueda existir, que las potencias dominantes no sean desfavorables, ni a la norma ni a la sanción de la misma, esto, bien entendido, a condición de que las potencias dominantes logren imponer su voluntad.

Párrafo 2. La norma debe ser conocida por sus destinatarios o, al menos, éstos deben tener la posibilidad de conocerla

En el derecho interno de los países civilizados una ley, para ser válida, debe ser publicada. Como la meta de la ley es influenciar la conducta de sus destinatarios, es evidente que éstos deben poder conocerla.

Lo mismo sucede en el Derecho Internacional, y si esta condición de validez de una norma no existiera, ya no se podría hablar más de derecho, sino que se debería constatar el reino de lo arbitrario o de la anarquía.

Algunas normas del Derecho Internacional derivan de los principios generales que se suponen conocidos por cada miembro de la sociedad internacional. Lo que muestra que debe existir un mínimo de homogeneidad de las concepciones jurídicas en el interior de la sociedad internacional.

Sin embargo, no se quiere decir que todos los destinatarios de la norma deben aceptar expresamente el someterse a la norma. Desde que los destinatarios tienen la posibilidad de conocerla pueden ser forzados legalmente a respetarla.

Otras normas resultan de un texto escrito, por ejemplo, de un tratado colectivo. Si las grandes potencias son partes en tal tratado, éste puede contener válidamente obligaciones para todos los Estados, aun los Estados terceros, a condición de que —los Estados terceros— sepan qué normas deben determinar su conducta. No es necesario que un Estado haya aceptado una regla del derecho para que ésta última le sea oponible. Aun la Corte Internacional de Justicia ha terminado por reconocer este hecho, en

su célebre dictamen del 11 de abril de 1949, relativo a la reparación de daños sufridos al servicio de la Organización de las Naciones Unidas.⁹

Párrafo 3. Los destinatarios de la norma deben saber que, si ellos no respetan la norma, son susceptibles de que se les aplique la misma sanción

Hemos constatado ya la necesidad, para que una norma sea jurídicamente válida, de que esté provista de una sanción.

Sin embargo, no basta que exista una sanción; es preciso aún que los destinatarios de la norma sepan que puede serles aplicada la sanción. Puede serles aplicada no quiere decir que debe serles aplicada. ¿Por qué los destinatarios de la norma deben tener conciencia de la posibilidad de aplicación de una sanción? Una de dos: o todos los destinatarios de la norma la siguen voluntariamente, por así decir, por convicción moral, o porque ellos no tienen ningún interés en no seguirla, en cuyo caso la norma jurídica se convierte en una norma moral y el derecho ya no tiene por qué interesarse en ello, pues, por oposición a las normas morales, las normas jurídicas son precisamente aquellas cuyo respeto quieren los miembros dirigentes de la sociedad asegurar, por sanciones distintas de las que la moral le podría dar y que ellos consideran insuficientes, o los destinatarios de la norma ya no se sienten ligados por ella y la desconocen, sin riesgo consciente; en tal hipótesis parece imposible hablar de una regla de derecho, dado que la esencia de la regla jurídica es tratar de convencer a aquellos de sus destinatarios cuya convicción moral no basta para inducirlos a respetar la norma, que es en interés suyo el no violarla.

Se ha dicho más arriba que la sanción puede ser insuficiente para asegurar el respeto, más o menos general, de la norma. Es frecuente tanto en derecho penal interno como en Derecho Internacional. Sin embargo, una regla jurídica válida debe comportar una sanción suficientemente fuer-

⁹ "La Corte es de la opinión de que 50 Estados, que representan una gran mayoría de los miembros de la comunidad internacional, tenían el poder, conforme al derecho internacional, de crear una entidad con personalidad internacional objetiva y no solamente una personalidad reconocida por ellos solos..."

La Corte, en efecto, sólo habla de la creación de una entidad con personalidad internacional objetiva. Pero esto quiere decir que los terceros Estados tienen la obligación de reconocerla. Se les impone, por consiguiente, una obligación sin su consentimiento. No hay razón para admitir que sólo esta obligación y no otras obligaciones, en virtud del mismo principio, pueden ser impuestas a los Estados sin su conformidad.

te para influenciar la conducta, al menos, de algunos de sus destinatarios. Para que pueda cumplir esta condición, los destinatarios deben saber que existe una sanción y puede ser infligida a los que no respeten la norma.

Párrafo 4. Para ser válida una norma jurídica no debe pedir lo imposible a sus destinatarios.

El adagio "A lo imposible nadie está obligado" corresponde al buen sentido y se aplica tanto en el Derecho Internacional como en el interno. Una norma que exige de sus destinatarios el cumplimiento de una obligación imposible no puede, por consiguiente, ser válida. Si esta regla suprema de la razón parece perfectamente clara, su aplicación práctica presenta problemas muy delicados. Es preciso, primero, saber quién es competente para apreciar la imposibilidad; después, cuáles son los criterios de una obligación imposible, y finalmente, y sobre todo, si se trata simplemente de una imposibilidad material o si una imposibilidad moral puede igualmente invalidar una norma en un caso dado. Esta última cuestión es de gran importancia para la interpretación del artículo 2, párrafos 3 y 4, de la Carta de las Naciones Unidas. Esas tres cuestiones serán examinadas sucesivamente.

a) ¿Quién es competente para apreciar la imposibilidad?

En derecho interno es el juez quien aprecia, en un caso dado, si había imposibilidad para un deudor de ejecutar su obligación.

En Derecho Internacional hay dos posibilidades: o los miembros preponderantes de la sociedad internacional se interesan suficientemente en el mantenimiento de alguna norma, en un caso dado, para asumir el papel de juez, y son entonces ellos los que deciden si había o no imposibilidad, o se desinteresan y son entonces los Estados interesados, respectivamente, a la ejecución y a la inejecución de la norma quienes deben, de común acuerdo, decidir la cuestión de saber si había o no imposibilidad de ejecución.

En esta última hipótesis es, muy posiblemente, el Estado más fuerte quien decide la cuestión e impone la solución al otro.

b) Los criterios de la imposibilidad.

Los criterios de la imposibilidad material no deberían ser difíciles de encontrar en cada caso y conducirían a constatar que esta imposibilidad es muy rara. Parece que aquí piden aplicarse los criterios del Código Civil francés, a saber: la imposibilidad debe ser absoluta, imprevisible e irresistible. Como debe ser imprevisible, tampoco debe ser causada por el deudor.

En cuanto a la imposibilidad moral, le será dedicado el párrafo siguiente.

c) ¿Puede la imposibilidad moral invalidar una norma?, y en la afirmativa, ¿cuáles son los criterios que permiten constatarla?

Si se admite que cada Estado tiene el derecho supremo de asegurar su conservación y que este derecho es, como lo escribe Marcel Sibert,¹⁰ incontestable, natural y necesario, "se debe concluir que este derecho es inalienable y que una norma que lo perjudique no puede ser válida. Igualmente la ejecución de una norma que estuviera en conflicto con este derecho no sería obligatoria.

Aunque el célebre derecho que tiene cada Estado de asegurar su conservación no se encuentre, según nuestro conocimiento, consagrado por ningún tratado, parece estar implícito en el derecho de legítima defensa y resultar ciertamente de la noción de intereses vitales. Además, es un derecho necesario, en efecto, tanto que, ni las potencias dominantes ni los demás Estados, desean un Estado universalista, sino que se esfuerzan, por el contrario, en impedir su realización. Finalmente, este derecho resulta de una necesidad psicológica. En la sociedad internacional actual todo Estado que no quiere desaparecer voluntariamente como unidad política soberana por fusión con otros Estados considera su conservación como su deber supremo y se encuentra, por consiguiente, en la imposibilidad psicológica o moral de respetar una norma que amenaza seriamente su existencia como Estado dotado de una relativa independencia.

Una norma cuya ejecución chocara con tal imposibilidad moral debe entonces ser considerada como norma sin valor. Es preciso admitir, igualmente, que una norma generalmente válida cesa de ser oponible a uno de sus destinatarios en todos los casos en que su ejecución entraña para este último una imposibilidad moral de fidelidad a la norma. La razón de ello es simple: esta norma no tiene, en este caso, ninguna oportunidad de ser ejecutada o de influenciar la conducta de su destinatario. El adagio "a lo imposible nadie está obligado" se aplica, por consiguiente, en este caso.

Es muy difícil saber cuándo esta imposibilidad existe verdaderamente. Es una cuestión de hecho que no se puede decidir de una vez por todas *in abstracto*. Pero, indudablemente, la imposibilidad moral debe ser absoluta y evidente a todo observador imparcial.

En lo que concierne a la competencia para constatar la imposibilidad

¹⁰ *Traité de Droit International Public*. París, 1951. Tomo I, página 230.

moral, se aplican las mismas reglas que se vieron al hablar de la competencia para la apreciación de una imposibilidad material.

Las cuatro condiciones de validez de una norma del Derecho Internacional, de que acabamos de hablar, nos parecen ser las únicas cuatro esenciales e indispensables. Algunos autores, por ejemplo, M. Guggenheim,¹¹ exigen aún, para que una regla pueda ser admitida como norma del Derecho Internacional, que sea conforme "a las aspiraciones y a las bases ideológicas comunes del mundo civilizado". Esta condición nos parece estar implícita en la necesidad de que la norma no se encuentre con una imposibilidad psicológica.

Vamos ahora a examinar si las condiciones de validez de una norma del Derecho Internacional se cumplen en el caso de las reglas del artículo 2, párrafos 3 y 4, de la Carta de las Naciones Unidas.

SECCIÓN 2

La existencia de las condiciones necesarias para la validez, como norma jurídica, del artículo 2, párrafos 3 y 4

Al hablar de las condiciones de validez de una norma del Derecho Internacional hemos supuesto que se trata de una norma en vigor; no hemos, por consiguiente, examinado los problemas de la derogación y el desuso. No era necesario hablar de ellos, porque, si están reunidas las cuatro condiciones de validez en el caso de una norma dada, esta norma no puede caer en desuso ni ser derogada.

Si esas cuatro condiciones existen a propósito del artículo 2, párrafos 3 y 4, este último debe ser válido y ligar jurídicamente a sus destinatarios. Recordemos esas cuatro condiciones:

1. Los destinatarios de la norma deben tener la posibilidad de conocerla.
2. La norma debe estar provista de una sanción.
3. Los destinatarios de la norma deben saber que, si no la respetan, arriesgan el verse infligir una sanción.
4. La ejecución de la norma no debe encontrarse con una imposibilidad material o moral.

La primera de ellas es, evidentemente, cumplida en el caso del artículo

¹¹ *Traité de Droit International Public*. Genève, 1953. Tomo I, página 16.

2 de la Carta de las Naciones Unidas. En cuanto a la segunda condición, el artículo 42 de la Carta da al Consejo de Seguridad el poder de restablecer, si se presenta el caso, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la paz y la seguridad internacionales, lo que quiere decir que puede intervenir militarmente contra el que hubiera violado las obligaciones resultantes del artículo 2. Además, uno de los fines de la Organización de las Naciones Unidas es la represión de todo acto de agresión (artículo 1, párrafo 1, de la Carta). La norma que expresa el artículo 2 se encuentra entonces provista de una sanción. El asunto de Corea ha mostrado que una violación de este artículo puede entrañar una sanción aun en el caso de un desacuerdo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Además, es bien evidente que los otros Estados, y en particular los Estados Unidos, pueden infligir siempre una sanción a un Estado refractario al artículo 2. Ciertamente no es indispensable para la validez del artículo 2, párrafos 3 y 4, que sean las Naciones Unidas las que pongan en práctica la sanción. Teóricamente, en virtud del artículo 51, sobre el derecho de legítima defensa colectiva, todo Estado puede castigar militarmente al miembro de la sociedad internacional que desconozca la obligación de no recurrir a la fuerza, contrariamente a las estipulaciones de la Carta. Tampoco es necesario, para la validez del artículo 2, que una sanción sea aplicada cada vez que este artículo sea violado. Sin embargo, en la medida en que la voluntad de reprimir los actos contrarios a esta norma se debilita, y las violaciones impunes se hacen más frecuentes, la influencia que este artículo puede ejercer sobre la conducta de los Estados disminuye igualmente. Puede disminuir a tal punto que el artículo 2 termine por perder todo valor práctico. Son, evidentemente, los miembros preponderantes de la sociedad internacional, y sobre todo los Estados Unidos de América, quienes pueden impedir que el artículo 2 comparta un día la suerte que tuvo el Tratado de la Santa Alianza, por ejemplo.

Como quiera que sea, en la hora actual las violaciones del artículo 2 parecen poder entrañar siempre una sanción.

Las tres primeras condiciones para la validez del artículo 2 parecen, por consiguiente, estar reunidas. La cuarta condición se encuentra igualmente realizada, pues una interpretación razonable de los artículos 2 y 51 de la Carta impide que una conducta conforme al artículo 2 se encuentre con una imposibilidad moral.

El artículo 2, párrafos 3 y 4, de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas es, por tanto, válida. Sólo nos queda por estudiar el al-

cance de la validez del artículo 2, párrafos 3 y 4, que será hecho en una tercera y cuarta secciones.

SECCIÓN 3

La validez "ratione personae" del artículo 2, párrafos 3 y 4

Al emplear las palabras "la validez *rationes personae* de una norma del Derecho Internacional" nos referimos a la cuestión de saber a qué Estados miembros de la sociedad internacional es oponible esta norma, es decir, cuáles son los sujetos obligados por dicha norma.

El principio según el cual sólo pueden ser obligados por una norma del derecho de gentes los Estados que han convenido en ello puede hoy día ser considerado como abandonado y, de todos modos, como desmentido por los hechos, de los que el Derecho Internacional no puede hacer totalmente abstracción bajo pena de perder su valor; parece, *a priori*, que todos los Estados están obligados por el artículo 2, que los legisladores de San Francisco han querido obligar. Se impone una segunda observación: suponiendo también que en 1945 las potencias dominantes y los demás Estados sólo hayan querido someter a la norma del artículo 2 a un cierto número de Estados, por ejemplo, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, es siempre posible que en el intervalo haya cambiado su voluntad y que el artículo haya sido enmendado tácitamente.

¿Cuáles son los Estados a los que actualmente se puede oponer el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas?

Esta cuestión puede plantearse respecto a dos categorías de Estados: por una parte, los Estados no miembros de la Organización de las Naciones Unidas, y por otra parte, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Parte 1. El artículo 2 de la Carta y los Estados no miembros de la Organización de las Naciones Unidas

Considerando que, abstracción hecha de los Estados exigüos,¹² los países divididos,¹³ Suiza y la China comunista,¹⁴ la totalidad de los Estados

¹² De Lichtenstein, Mónaco, San Marino, por ejemplo.

¹³ Alemania, Vietnam, Corea.

¹⁴ Consideramos a China comunista como un Estado dotado de un gobierno soberano, cualesquiera que sean las pretensiones del gobierno de Formosa de repre-

independientes son hoy miembros de la Organización de las Naciones Unidas, se podría estar tentado a creer que la cuestión de la oponibilidad del artículo 2 a los Estados no miembros no tiene importancia. Sin embargo, no hay nada de ello, pues, por una parte, una país tan importante como la China comunista no forma parte de las Naciones Unidas, y, por otra parte, es siempre posible que algunos Estados salgan de la Organización y, por tanto, es preciso saber cuáles serían sus obligaciones.

El hecho de que el artículo 2, párrafo 4, no habla sino de los "Miembros de la Organización" podría hacer creer que sólo estos miembros están obligados por la norma en cuestión.

No obstante, como el párrafo 6 del artículo 2 estipula que la organización actúa de manera que los Estados que no son miembros de las Naciones Unidas obren conforme a estos principios (los de la Carta), en la medida necesaria para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, hay que suponer que los fundadores de la Organización de las Naciones Unidas han querido obligar también a los Estados no miembros a respetar el mandato del artículo 2, párrafos 3 y 4. Se confirma esta conclusión por los términos del artículo 2, párrafo 4, que prohíbe el recurso de la fuerza "contra la integridad territorial y la independencia política de todo Estado". Como los no miembros están protegidos por este artículo, es normal que, en virtud del principio de reciprocidad, estén igualmente obligados por él.

Algunos autores,¹⁵ aun admitiendo que los fundadores de la Organización de las Naciones Unidas han querido obligar a los Estados no miembros, no se han preguntado si esto es jurídicamente posible.

M. Kunz habla, en este contexto, de un "cambio revolucionario del presente orden jurídico internacional, el cual dependería de su eficacia para su validez".¹⁶

M. Verdross concluye que "el derecho internacional de la Carta tiende a ser no únicamente derecho de las Naciones Unidas, sino un derecho mundial, ligando Estados dentro de toda la comunidad internacional, en tanto que concierne al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", y

sentar a la China entera y las reticencias justificadas de ciertas grandes potencias de reconocer *de jure* al gobierno de la China comunista.

¹⁵ Cf. J. L. Kunz: "Revolutionary Creation of International Law". A. J. I. L., vol. 41, 1947, páginas 119-126.

A. Verdross: "General International Law and the U. N. Charter". *International Affairs*, vol. XXX, número 3, July 1954.

¹⁶ Kunz: artículo citado, página 122.

cita a Goodrich y Hambro: "La Carta asume así el carácter de una ley básica para toda la comunidad internacional", pero agrega: "La supremacía legal de la Carta está basada, no obstante, en la buena voluntad y el respeto de las grandes potencias por el derecho."¹⁷

M. Corbett piensa, finalmente, que el artículo 2, párrafo 6 "parece como un intento de extender a lo largo del mundo la hegemonía *de jure* de los grandes Estados en las Naciones Unidas".¹⁸

Las opiniones de esos autores son interesantes. Muestran que algunos de ellos no han logrado reconocer aún que el Derecho Internacional no es un derecho voluntarista y que, por consecuencia, ya no es necesario que cada Estado haya consentido, de modo expreso, a toda norma de este derecho. Tal concepción del Derecho Internacional era tal vez justificada en los tiempos del "derecho público europeo", o "derecho internacional de Europa", donde los sujetos de este derecho eran casi iguales desde el punto de vista de la potencia política, donde sólo podía existir un derecho de coordinación. Hoy la distribución del poder político entre los sujetos del Derecho Internacional es tal que es necesario reconocer que los miembros preponderantes pueden poner en vigor, de común acuerdo, algunas normas de vocación universal, y esto tanto más cuanto que esas normas expresan, en la opinión de la vasta mayoría de todos los Estados, el Derecho Internacional en vigor.

No comprendemos por qué las llamadas creaciones revolucionarias del Derecho Internacional deberían depender más que cualquier otra norma, de la efectividad para ser válida.

Es por otra parte interesante notar que, después de la entrada en vigor de la Carta, casi todos los Estados que hoy no son miembros de las Naciones Unidas, salvo los Estados exigüos, han reconocido, al menos verbalmente, la norma del artículo 2, párrafos 3 y 4.¹⁹

Apuntemos, brevemente, que en el único caso en que se ha emprendido una acción coercitiva en nombre de las Naciones Unidas fue dirigida con-

¹⁷ Verdross: artículo citado, página 347.

¹⁸ Corbett: *Law and Society in the Relations of States*. New York, 1951, página 267.

¹⁹ La República Popular de China, Cambodia, la República Popular de Vietnam (Vietminh), el Estado del Vietnam por los puntos 7 y 8 del párrafo G del Comunicado final de la Conferencia de Bandung del 24 de abril de 1955, cf. Colliard, tomo I, página 260 y ss. La República Federal Alemana, por una declaración del 3 de octubre 1954; cf. Colliard tomo II, página 310. La República Democrática Alemana, al ratificar el Pacto de Varsovia del 14 de mayo de 1955; cf. Colliard, tomo II, página 654.

tra dos no miembros de las Naciones Unidas: Corea del Norte y China comunista.

Párrafo 2. El artículo 2, párrafos 3 y 4, y los miembros permanentes del Consejo de Seguridad

¿Están los miembros permanentes de Consejo de Seguridad, ellos mismos, ligados por las obligaciones del artículo 2 de la Carta? ¿Es válida respecto a ellos la norma de este artículo, según las condiciones de validez de una norma que hemos descrito? ¿Han querido ellos ligarse? ¿No querían más bien, al instituir el poder del veto, procurarse la posibilidad de defender sus intereses vitales como ellos lo entienden? Dada su potencia, y el hecho de que la suerte misma del artículo 2 depende, sobre todo, de su voluntad, ¿pueden estar ligados ellos mismos por este artículo? ¿No es voluntarista el Derecho Internacional respecto a ellos? Aun admitiendo que Francia, el Reino Unido y la China nacionalista puedan ser forzados por las dos "superpotencias" a respetar el artículo 2 o, por lo menos, verse infligir una sanción por estos últimos, ¿qué sanción puede aplicarse contra la Unión Soviética o los Estados Unidos de América en la constelación política actual?

M. Verdross escribe que "los deberes de las grandes potencias no son sancionados por la Carta, porque el derecho de veto excluye cualquier sanción contra tales Estados".²⁰

En efecto, la Carta no ha provisto de sanciones los deberes de las grandes potencias. Es verdad; los Estados Unidos y la Unión Soviética no la habrían de ningún modo aceptado si lo hubiera hecho. Sin embargo, esto no quiere decir que no hay sanción para una gran potencia que viole el artículo 2 de la Carta. Desde el punto de vista de la validez de una norma, aun contenida en la Carta de las Naciones Unidas, no tiene importancia el que sea la Organización de las Naciones Unidas o uno o varios de sus miembros los que se encarguen de aplicar una sanción contra el infractor a las normas esenciales de la Carta. La Organización de las Naciones Unidas no puede hacer nada contra una potencia grande y *a fortiori* contra una potencia dominante. Pero las potencias pueden controlarse mutuamente. Cada una de ellas puede, en cierta medida, infligir una sanción a la otra. Hasta se podría decir que la sanción que existe respecto a una potencia dominante que estuviera tentada a violar la prohibición contenida en

²⁰ Artículo precitado, página 348.

el artículo 2, párrafo 4, de la Carta, es mucho más poderosa que la que existe en el mismo caso contra un país secundario, ya que una potencia dominante se arriesga, al desconocer sus deberes bajo el artículo 2, a desencadenar una guerra nuclear.

¿Puede concebirse una sanción eventual más temible? No es la certeza absoluta de que una sanción será aplicada en caso de violación de una regla del derecho lo que condiciona la validez de una norma, sino la posibilidad, la amenaza constante de una sanción.

El artículo 2, párrafos 3 y 4, es, por consiguiente, obligatorio aun para los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y el Derecho Internacional no es de carácter voluntarista para ellos, como no es voluntarista el carácter del derecho penal para el ciudadano de una comunidad nacional. Éste también tiene la oportunidad de obedecer las normas del derecho penal y vivir en paz con las autoridades públicas o desobedecer a esas normas y correr el riesgo de ser el objeto de una sanción.

En tanto que las potencias dominantes tengan la voluntad de forzarse mutuamente al respecto del artículo 2, párrafos 3 y 4, nosotros no tenemos por qué examinar la cuestión de saber si ellos han tenido la intención, al ratificar la Carta, de renunciar a una parte de su competencia de guerra.

Así se puede concluir que el artículo 2, párrafos 3 y 4, es válido para todos los Estados del mundo, lo que, evidentemente, no significa que los Estados lo respetarán siempre. La manera en que será respetado depende de factores que también serán examinados.

Antes de estudiar las numerosas violaciones de que el artículo 2, párrafos 3 y 4, ha sido ya objeto, queda por examinar su validez *ratione materiae*.

SECCIÓN 4

La validez ratione materiae del artículo 2, párrafos 3 y 4.

Por validez *ratione materiae* de una norma es preciso comprender las materias a las cuales se extienden sus prescripciones, las relaciones que ordena, por oposición a las relaciones a que no se extiende, que le son reservadas. Mientras que la interpretación de la norma determina lo que la norma prohíbe o permite, la determinación de su validez *ratione materiae* sólo delimita el dominio en que la norma se aplica.

¿Hay materias que están fuera de la aplicación de los mandatos del artículo 2, párrafos 3 y 4? Dos estipulaciones de la Carta parecen sugerir

una respuesta afirmativa a esta pregunta; se trata del párrafo 7, del artículo 2, y los artículos 53 y 107.

Párrafo 1. El párrafo 7 del artículo 2.

Este párrafo dice: "Ninguna disposición de la presente Carta autoriza a las Naciones Unidas para intervenir en los asuntos que dependen esencialmente de la competencia nacional de un Estado ni obliga a los miembros a someter los asuntos de este género a un procedimiento de arreglo en los términos de la presente Carta; sin embargo, este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el capítulo VII".

¿Limita este párrafo la validez *ratione materiae* del artículo 2, párrafos 3 y 4?

M. Stone lo llama una cláusula "de escape y evasión del arreglo pacífico y el mantenimiento de la paz".²¹

¿Es preciso adoptar esta interpretación? El párrafo 7 del artículo 2 parece, en efecto, limitar la validez *ratione materiae* del párrafo 3 del mismo artículo. Como consecuencia de esto hay materias, conflictos, que los Estados no están obligados a arreglar por procedimientos pacíficos y para cuya solución el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas no deben hacer recomendaciones. Pero no se deduce de ello que el párrafo 7 del artículo 2 limite igualmente la validez *ratione materiae* del párrafo 4 del artículo 2, pues, como lo hace notar M. Waldock, "el uso de la fuerza por un Estado contra otro es una materia que se encuentra necesariamente fuera de la jurisdicción doméstica de cualquier Estado".²²

Esta opinión está consagrada aún en la última disposición del párrafo 7, según la cual "este principio no se opone a la aplicación de medidas coercitivas..."

El párrafo 7 del artículo 2 no aporta, por consiguiente, una excepción a la prohibición del recurso a la fuerza. En cambio, parece difícil negar que aporta una excepción a la obligación de arreglar las disputas interna-

²¹ *Legal Controls of International Conflicts*, New York, 1954, página 243.

²² *The Regulation of the Use of Force by Individual State in International Law. R. C. A. D. I.*, tomo 81, 1952, página 491.

En el mismo sentido H. Kelsen: *The Law of the U. N.* London, 1950, página 783.

En sentido contrario, L. Delbez: *La Notion de Guerre*. París, 1953, página 82, quien admite, sin embargo, que su opinión es discutible y de hecho controvertida.

cionales por procedimientos pacíficos. Sin embargo, también esta excepción, en lo que concierne a los "asuntos que dependen esencialmente de la competencia nacional de un Estado", no es absoluta, pues, en virtud del capítulo VII de la Carta, al cual no se opone el párrafo 7, el Consejo de Seguridad puede tomar medidas coercitivas también en caso de una simple amenaza contra la paz (artículos 39 y 42). Basta con que uno de los Estados en litigio niegue que una cuestión dada dependa de la competencia nacional, y que de este litigio resulten tales tensiones internacionales que el Consejo de Seguridad considere la paz amenazada y se decida a intervenir, para que el párrafo 7 del artículo 2 pierda todo valor práctico, aun en tanto que la limitación de la obligación de resolver pacíficamente las disputas internacionales. Tampoco puede, el párrafo 7, impedir a una potencia dominante ofrecer sus buenos oficios, aun en caso de un conflicto pretendidamente dependiente de la competencia nacional de un Estado.

Tampoco el párrafo 7, del artículo 2, se opone a la prohibición del recurso a la fuerza y ni limita la obligación de resolver los conflictos internacionales por procedimientos pacíficos, a condición de que esas discrepancias no amenacen la paz y la seguridad internacionales.

Párrafo 2. Los artículos 53 y 107 de la Carta

El artículo 53 se encuentra en el capítulo VIII de la Carta, que está dedicado a los acuerdos regionales. Dice que "no se emprenderá ninguna acción coercitiva, en virtud de acuerdos regionales, sin la autorización del Consejo de Seguridad; se exceptúan las medidas contra todo Estado enemigo en el sentido de la definición dada en el párrafo 2 del presente artículo, prescritas en aplicación del artículo 107, o en los acuerdos regionales dirigidos contra la continuación, por tal Estado, de una política de agresión, hasta el momento en que la Organización pueda, a demanda de los países interesados, ser encargada de la tarea de prevenir toda nueva agresión por parte de dicho Estado." El párrafo 2 de este artículo define el término "Estado enemigo" como "todo Estado que, en el curso de la segunda Guerra Mundial, ha sido enemigo de cualquiera de los signatarios de la presente Carta".

El artículo 107, que está insertado entre las "Disposiciones Transitorias de Seguridad" del capítulo XVII, refuerza la norma permisiva del artículo 53, con las palabras siguientes: "Ninguna disposición de la presente Carta afectará o prohibirá respecto de un Estado que en el curso de la segunda Guerra Mundial ha sido el enemigo de cualquiera de los signatarios

de la presente Carta, una acción emprendida o autorizada como consecuencia de esta guerra por los gobiernos que tienen la responsabilidad de esta acción”.

¿Hay que concluir, de estos artículos, que cada Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas tiene el derecho de hacer una guerra preventiva contra un Estado, llamado enemigo de las Naciones Unidas, durante la segunda Guerra Mundial, y que el término “Estado enemigo” se aplica también, como lo dice M. Kelsen,²³ a esos Estados una vez que han llegado a ser miembros de la Organización de las Naciones Unidas? ¿Se trataría aquí de otra cláusula escapatoria a la prohibición del recurso a la fuerza, como lo piensa M. Stone?²⁴

Parece que no hay necesidad de dedicarse a un profundo análisis de la voluntad de los autores de esos dos artículos, aunque se puede afirmar que estos artículos han sido derogados por la voluntad tácita de las potencias dominantes, y, en efecto, de la gran mayoría de los miembros de las Naciones Unidas.

¿No es inimaginable que esté permitido, por ejemplo, a los Estados Unidos de América atacar a Hungría y así desencadenar una Tercera Guerra Mundial, invocando los artículos 53 y 107 de la Carta, o que la Unión Soviética tenga el derecho de atacar a Italia o a la República Federal Alemana? El Tratado de Varsovia, así como el del Atlántico Norte, constituyen pruebas concluyentes de que ninguna de las potencias dominantes, ni sus aliadas, considerarán aún en vigor la norma permisiva de los artículos 53 y 107 de la Carta. Esos dos artículos, por consiguiente, han sido derogados tácitamente o caído en desuso y no cambian en nada el alcance del artículo 2, párrafos 3 y 4.

Lo menos que se puede decir de una tesis que sostenga que dichos artículos están todavía en vigor es que es un bello ejemplo de las consecuencias extravagantes de cierto positivismo.

²³ *The Law of the United Nations*, página 813.

²⁴ *Legal Controls of International Conflicts*, página 243.