

LA RUPTURA DE LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS PREVISTA EN EL SENO DE UNA ORGANIZACION INTERNACIONAL

GAETANO CORTESSE Y MARGARITA REVERAIRA

(Ayudantes de Organización Internacional de la Facultad de
Ciencias Políticas de la Universidad de Roma)

Es habitual, al hablar de la ruptura de relaciones diplomáticas, concebirla siempre en el caso bilateral, es decir, como una sanción contra ciertas violaciones del derecho determinada por un solo Estado, y de esta manera la ruptura queda revestida de un carácter individual y facultativo. Pero a partir del siglo XX, y particularmente después del nacimiento de la Sociedad de las Naciones —una nueva idea se ha formado en la práctica internacional— una ruptura de relaciones diplomáticas ha sido prevista por una organización internacional de reconocimiento universal primero, de reconocimiento regional después, vista como una sanción colectiva y medio de presión, con el fin de poder preservar la paz internacional y garantizar la seguridad colectiva.

Es por esto que debe reservarse un lugar especial a la ruptura “sanción colectiva y obligatoria” aparecida en el derecho positivo contemporáneo y notablemente puesta en práctica por ciertas organizaciones internacionales, cuya finalidad es obligar a los Estados miembros de la organización a conformarse a los deberes internacionales multilaterales.

(Traducción del francés por Margarita Davis, Ayudante del Seminario de Derecho Público y Blanca Davis, periodista)

A. *Sociedad de las naciones*

Es la primera organización internacional de carácter universal que ha admitido indirectamente la ruptura, como reacción principal contra el recurso de la guerra, tomando ciertas medidas colectivas de carácter esencialmente económico y financiero.

Estas sanciones han sido previstas por el Pacto de la S.D.N. en su artículo 16, párrafo primero, que expresa lo siguiente:

“Si un miembro de la Sociedad recurre a la guerra, contrariamente a los compromisos contraídos según los artículos 12, 13, ó 15, e considerado ipso facto como que ha cometido un acto de guerra contra todos los otros miembros de la sociedad.

Estos (los miembros) se comprometen a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con él, a prohibir todas las comunicaciones entre sus nacionales y los del Estado que ha roto el pacto y hacer cesar todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de ese Estado y los de cualquier otro Estado, miembro o no de la Sociedad (1).

“De este artículo se desprende que todos los miembros deben romper inmediatamente con él todas las relaciones comerciales y financieras, a fin de mantener el compromiso contraído; se supone, por ejemplo, que los otros miembros deben retirar sus agregados comerciales del Estado agresor, suspender el pago de las deudas públicas o municipales a ese Estado, prohibir toda empresa oficial en su favor, etc. Puesto que no se trata más que de medidas comerciales o financieras, no parece que los miembros estuvieran obligados a retirar sus representantes diplomáticos, lo que entrañaría la ruptura de relaciones diplomáticas (2).

(1) Gonsoriowsky, *Société des Nations et problèmes de la paix*.

(2) Axel Serup, *L'article 16 et son interprétation dans le conflit italo-éthiopien*, Paris, 1938, p. 62.

Así, el artículo 16 impone el deber "de hacer cesar todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los ciudadanos de ese Estado y los de cualquier otro Estado, miembro o no de la Sociedad, a fin de poder realizar el aislamiento completo del Estado agresor en todas sus relaciones internacionales" (3).

Interpretando el artículo 16 del Pacto de la S.D.N. no se anota expresamente una ruptura de relaciones diplomáticas, sino solamente ciertas consecuencias económicas y financieras frente al Estado agresor. Pero, por el rigor excesivo de las medidas y obligaciones enumeradas, sería inconcebible mantener las relaciones diplomáticas, ya que todas las comunicaciones terrestres, marítimas y los contactos entre los individuos, estarían suspendidos.

En atención a esto se agregaron las resoluciones de 1920-1921, que constituían un régimen provisional del artículo 16, a la espera de ciertas modificaciones del pacto sobre este punto.

Desde la octava Sesión del Consejo de la Sociedad de las Naciones, celebrada en San Sebastián del 30 de Julio al 5 de Agosto de 1920, se aborda el examen de los problemas relativos a la aplicación práctica del artículo 16.

El Secretario general presentó una proposición al Consejo sobre "las medidas preliminares que hicieran posible la puesta en vigor del artículo 16 del Pacto".

Esta proposición subrayaba la importancia de crear una Comisión internacional de *Blocus* cuya tarea sería estudiar estas cuestiones y emitir un informe sobre este tema.

M. Tittoni apoyó vivamente esta proposición en su informe sobre las medidas preparatorias a fin de hacer efectivo el artículo 16 del Pacto, que fue adoptado por el Consejo en su sesión del 3 de Agosto.

(3) Voir: Caveré. L'idée de sanction et sa mise en oeuvre en droit international, R.G.D.I.P., pp. 254, 1937

La Asamblea ha adoptado un régimen provisional del artículo 16 del Pacto en los siguientes términos:

a) Es deber del Secretario General llamar la atención del Consejo sobre todos los hechos que, según él, establecieran que un miembro de la Sociedad ha violado el Pacto de acuerdo con el artículo 16.

b) Al recibo de este aviso, el Consejo, a petición de uno de sus miembros, se reunirá en el más breve plazo (posible) para examinarlo y enviará el proceso verbal de la reunión a todos los miembros de la sociedad.

c) Tan pronto como un miembro de la Sociedad haya adquirido la convicción, al recibo de la comunicación del proceso verbal del Consejo, que una ruptura del Pacto al tenor del Art. 16 ha sido cometida, estará obligado a tomar las medidas para la ejecución de las disposiciones del párrafo primero de dicho artículo.

d) Estas medidas deberán comprender la ruptura de todas las relaciones diplomáticas en el Estado que quebró el Pacto.

e) La Prohibición de todas las comunicaciones comerciales o cualquiera otra, entre los habitantes de su territorio y el del Estado que violó el Pacto.

Para este efecto será preciso que cada miembro de la Sociedad adopte inmediatamente y de acuerdo con su propia Constitución, la legislación necesaria para permitir controlar las comunicaciones entre sus habitantes y los del Estado que violó el Pacto (4).

Las relaciones humanitarias pueden subsistir.

f) Si el Estado que rompió el Pacto tiene fronteras marítimas, será necesario asegurar el bloqueo eficaz y el Consejo deberá

(4) Ver: Delbez, *Le Mécanisme juridique des sanctions internationales*, *Revue de droit public*, 1937, p. 254.

de inmediato ubicar a los miembros de la Sociedad a los cuales conviene pedir se encarguen de esta operación.

En cuanto a las otras medidas que se tomarán para la ejecución del artículo 16, el estudio deberá ser confiado a la Comisión Internacional.

“Se puede deducir de la letra d) que la ruptura de relaciones diplomáticas constituye una consecuencia casi inevitable de la total interrupción de las otras comunicaciones entre los Estados, y agregar, además, a las medidas especialmente enumeradas en el art. 16 una medida suplementaria que vendría a aumentar aún más la competencia del Consejo.

La mejor prueba se encuentra en que en las enmiendas al Pacto, propuestas en 1920, la ruptura de relaciones diplomáticas está expresamente prevista.

Si los autores de estas enmiendas las han propuesto, y la mayoría de la Asamblea las ha votado, es porque pensaban dar al Consejo una nueva arma.

Así, se admita o no que las rupturas de relaciones diplomáticas han sido previstas por el Pacto de la S.D.N., en la práctica internacional y durante toda la vida de la Sociedad de las Naciones no ha habido ni un solo caso donde un órgano de la S.D.N. o el Consejo hayan previsto la ruptura de relaciones diplomáticas. El caso más notorio es el del conflicto italo-etíope donde se ha visto aplicar solamente algunas de las sanciones previstas en el artículo 16 del pacto.

En efecto, la puesta en vigor de las sanciones debía haber tenido lugar automáticamente desde que ningún órgano de coordinación había sido previsto por el pacto de la S.D.N.

“Los miembros se comprometen a romper inmediatamente... es un procedimiento bastante simple desde el punto de vista teórico pero complicado e irrealizable en la práctica.

El problema etíope fue la primera experiencia de aplicación práctica del art. 16 aunque este artículo fue invocado en el problema de Vilna en 1920, en el problema de Corfú en 1923, en el problema chino-japonés en 1932. Fue pues el con-

flicto italo-etíope el que debía instituir la práctica del artículo 16.

En realidad, ningún Estado miembro de la Sociedad de las Naciones rompió sus relaciones diplomáticas con el reino de Italia, sino que solamente aplicó ciertas sanciones en su contra.

a) La primera proposición, adoptada el 11 de Octubre por el comité de coordinación, preconizaba el embargo sobre la exportación de armas, municiones y material de guerra con destino a Italia;

b) La segunda proposición contemplaba ciertas medidas financieras contra Italia;

c) La siguiente proposición versaba sobre la prohibición de la importación de mercaderías italianas;

d) La cuarta, el embargo sobre ciertas exportaciones hacia Italia; (las sanciones previstas por el Comité entraron en vigor el 18 de Noviembre de 1935, y en un plazo muy breve las iniciativas tendientes a levantar las sanciones contra Italia fueron tomadas, por Ecuador, Chile, Uruguay y Haití a partir del 4 de Abril de 1936), con revocaciones individuales.

A la reunión del Consejo, de 26 de Junio, el Ministro de Relaciones Exteriores de Polonia dirigió una comunicación de su gobierno en el sentido de poner fin a las medidas decretadas en virtud del art. 16, porque estas medidas no habían logrado su objetivo y se habían hecho inútiles.

Por otra parte, Etiopía había sido anexada por Italia el 9 de Mayo, y la Asamblea, constituida bajo la iniciativa del gobierno de la República Argentina el 11 de Octubre de 1935, adoptó una resolución para la derogación colectiva de las sanciones emitidas contra Italia.

La suerte de Etiopía puso de relieve, en forma particularmente clara, la insuficiencia del derecho existente en el dominio de la asistencia directa al país víctima de una agresión, y el alzamiento de las sanciones contra Italia mostró el mal

funcionamiento del Art. 16 del Pacto de la Sociedad de las Naciones (5).

El único caso que se ha presentado en la práctica de la S.D.N. no ha conducido a una ruptura de las relaciones diplomáticas, y la mayoría de las sanciones emitidas han sido insuficientes e inútiles. En todo caso, la experiencia hecha por la Sociedad de las Naciones, ha sido de gran utilidad, ya que ella ha sido la primera organización de reconocimiento universal en prever, en el texto de su pacto, una "ruptura sanción colectiva", "y, gracias a ella, la Organización de las Naciones Unidas ha podido en su Carta —en una forma más expresa y clara— continuar con la acción emprendida por la Sociedad de las Naciones (6).

B. *Organización de las Naciones Unidas*

Contrariamente a la S.D.N., la O.N.U. ha dado a su Carta una definición más precisa y clara de la ruptura colectiva de las relaciones diplomáticas.

(5) La technique qui l'a alors emporté a été fortement dominée par le préjugé individualiste et pseudo-contractuel. Cette influence s'est fait sentir: a) sur le déclenchement des sanctions, la constatation de la rupture du pacte avant donné lieu non à l'exercice d'une compétence liée, mais à une appréciation individuelle et discrétionnaire d'opportunité faite par chaque Etat pour son propre compte; b) sur l'aménagement de l'action collective, la mise en oeuvre de celle —ci ayant confiée non à des organes de la S.D.N.; mais à des organes ad hoc groupant occasionnellement, à des fins communes, certains membres de la S.D.N. (Comité de coordination, considéré juridiquement comme "une conférence des Etats membres de la S.D.N. pour l'application de l'article 16). Les mesures prises à l'époque par 52 des 59 Etats membres, et qui s'appliquèrent du 18 novembre 1935 au 15 juillet 1936, étaient de caractère purement économique (embargo sur les exportations d'armes destinées à l'Italie, prohibition de l'importation des marchandises italiennes, embargo sur certaines exportations vers l'Italie, restrictions financières).

(6) Ver: Cavaré, Les sanctions dans le Pacte de la Société des Nations et dans la Charte de l'Organisation des Nations-Unies, R.G.D.I.P., 1950, p. 647.

En su artículo 41, el Estatuto de las Naciones Unidas prevé: "El Consejo de Seguridad puede decidir cuáles medidas que no implique el empleo de la fuerza armada pueden ser tomadas, para que produzcan efecto sus decisiones, y puede invitar a los miembros de las Naciones Unidas a aplicar estas medidas.

"Estas pueden comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radio-eléctricas y de otros medios de comunicación, tanto como la ruptura de las relaciones diplomáticas".

El texto es bastante más claro que el del artículo 16 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, donde solamente se prevenían las sanciones de orden económico y financiero, pues la ruptura de relaciones diplomáticas fue prevista en las resoluciones provisionales de 1920-21.

En la Carta de las N. U. se ha querido dar un efecto más grande y un medio de presión más eficaz al Consejo de Seguridad.

Así, en la práctica internacional, y durante la vida de la ONU, dos casos bastante interesantes, el de España y el de Africa del Sur, han dado la posibilidad de hacer jugar el artículo 41 de la Carta, que ha sido en verdad más o menos invocado y respetado por la mayoría de los miembros de la organización de la ONU.

En la S.D.N. el problema de la ruptura colectiva de relaciones diplomáticas fue más teórico que práctico, ya que el único caso, el conflicto ítalo-etíope demostró la ineficacia de la acción de la S.D.N. en este aspecto; en lo que concierne a la ONU, los problemas que se han presentado han ofrecido una práctica más favorable a la acción del Consejo de Seguridad.

Para hacer más fácil el análisis del seno de esta organización, es preciso remontarse a los problemas mencionados precedentemente y observar la acción del Consejo de Seguri-

dad frente al problema de España y al problema de Africa del Sur.

I. *El problema de España*

Las relaciones de los miembros de las Naciones Unidas con España comenzaron a hacerse difíciles en 1946 a causa de la política interna del General Franco.

Desde esa fecha, 4 de Marzo de 1946, Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos encaraban una ruptura de relaciones diplomáticas con el gobierno español, si éste no tomaba en cuenta los esfuerzos del pueblo español de lograr su propia libertad.

En efecto, las delegaciones de Bélgica, Dinamarca, Noruega y Venezuela habían pedido incluir en la tabla del día, en la primera sesión de la Asamblea General, las relaciones entre España y los miembros de las Naciones Unidas. Bajo la recomendación del subcomité la Asamblea general, en su 46ª sesión el 30 de Octubre de 1946, propuso "el item al primer comité de política y seguridad") (X).

En el curso de la sesión del 31 de Octubre de 1946, el representante de Polonia afirmó que su delegación tenía la intención de someter a la Asamblea General una resolución que contenía dos recomendaciones relativas al problema español. La primera recomendación subrayaba que el gobierno del General Franco (XX), "sería excluido de los miembros y de la participación en cualquiera de los organismos y agencias establecidas por las Naciones Unidas, o que tuvieran relaciones con ella".

La segunda recomendación recordaba la resolución del 9 de febrero de 1946 de la Asamblea General y las notas del sub-

(X) Nota del traductor: en inglés en el original.

(XX) Nota del traductor: en inglés en el original.

comité de 5 miembros encargado de estudiar la cuestión española.

La resolución finalizaba sosteniendo que a partir de este período la situación de España había deteriorado y agravado las relaciones internacionales.

En consecuencia, la Asamblea General debía recomendar a todos los miembros de la ONU, a menos que el régimen de Franco fuera abolido, romper inmediatamente relaciones diplomáticas con el régimen franquista.

En el hecho, el Subcomité, compuesto de representantes de Australia, Brasil, China, Francia y Polonia, había presentado un informe redactado en los términos siguientes:

- a) En su origen, naturaleza, estructura y conducta en general, el régimen de Franco es un régimen fascista y establecido ampliamente como resultado de la ayuda de la Alemania nazi de Hitler y de la Italia-fascista de Mussolini.
- b) Durante la larga lucha de las N.U. contra Hitler y Mussolini, Franco, a pesar de las protestas de los Aliados, otorgó sustancial ayuda al Poder enemigo. Primero, por ejemplo, desde 1941 a 1945, la División Azul de Infantería, la Legión española de voluntarios y el escuadrón aéreo Salvador, lucharon contra la Rusia soviética en la frontera oriental. Segundo, en el verano de 1940, España se apoderó de Tanger, quebrantando el estatuto internacional, y como resultado de que España mantuviese un poderoso ejército en Marruecos español, grandes contingentes de tropas aliadas quedaron inmovilizadas en el norte de Africa.
- c) Evidencias documentales incontrovertibles establecieron que Franco era parte culpable, junto a Hitler y Mussolini, en la conspiración para emprender la guerra contra aquellos países que, eventualmente, en el curso de la guerra estuviesen del lado de las Naciones Unidas. Formaba parte de la conspiración el que la declaración de guerra por parte de Franco sería

pospuesta hasta el momento en que de común acuerdo decidieran declararla (7) (X).

Durante la sesión plenaria del 31 de Octubre de 1946, la Asamblea General reenvió a la primera comisión, para su examen e informe, el problema de las relaciones entre España y la Organización de las Naciones Unidas. La Comisión propuso que "La Asamblea recomiende a cada miembro de las Naciones Unidas romper inmediatamente las relaciones diplomáticas con el gobierno de Franco". La Asamblea General, convencida de que el gobierno de Franco era un régimen fascista, impuesto por la fuerza al pueblo español con la ayuda de potencias del Eje, y que ha dado ayuda material a Hitler y Mussolini durante la guerra, y que no representa al pueblo español a causa de su control sobre España, haciendo imposible la participación del pueblo español en las determinaciones de las relaciones internacionales con los pueblos de las Naciones Unidas, recomienda que el gobierno de Franco sea expulsado de las organizaciones internacionales especializadas de las Naciones Unidas, de la participación en las conferencias y actividades de las Naciones Unidas, hasta la constitución de un nuevo gobierno aceptable por todos los miembros de las N.U.

Simultáneamente, que adopte una solución de compromiso, recomendando "desde ya a todos los miembros de las N.U., llamar a los embajadores y ministros plenipotenciarios que están acreditados allí".

"La Asamblea General recomienda que todos los Estados miembros de la organización deberán notificar al Secretario General, en la próxima sesión de la Asamblea, la acción tomada en favor de esta recomendación" (8).

(7) Year Book the United Nations, New York, 1947.

(X) Nota del traductor: en Inglés en el original.

(8) El 20 de diciembre el Secretario General envió una circular a los miembros del gobierno, pidiéndoles ser informado, a la brevedad posible, de la acción tomada por ellos respecto a la resolución mencionada más arriba.

M. Rousseau afirma que se trata de una "ruptura y sanción colectiva y obligatoria", aplicada durante cuatro años por los Estados miembros de la ONU, respecto al régimen franquista.

En verdad, la resolución 39 de la Asamblea General de las N.U. ha puesto en juego el artículo 41 de la Carta, y muchos países han observado el espíritu de la recomendación de la Asamblea General.

Fue en 1950, por su resolución 386, que la Asamblea General recomendó derogar la cláusula de la resolución 39, adoptada el 12 de diciembre de 1946, considerando el hecho de que el establecimiento de relaciones diplomáticas no implica un juicio sobre la política y los asuntos internacionales de un Estado. Se ha discutido mucho el caso de España, para saber si se trataba de una ruptura de relaciones diplomáticas o de una simple medida de retirada del jefe de misión; en todo caso, "fundándose en un razonamiento mayor; si las Naciones Unidas han sido competentes en materia de las relaciones diplomáticas, con mayor razón debían serlo para una medida más leve, el simple retiro del jefe de misión".

"Es, por consiguiente, a causa de este argumento que es posible construir la teoría jurídica de la ruptura de las relaciones diplomáticas dentro del cuadro de la ONU, a partir del ejemplo español" (9).

-
- Fueron recibidas cincuenta y cinco respuestas, que revelaron lo siguiente:
- (9) a) Tres Estados llamaron a los embajadores o ministros, siguiendo la adopción de la resolución de la asamblea General: Holanda, el Reino Unido y El Salvador.
- b) 19 Estados no tenían embajadores ni ministros acreditados en España en el momento de la adopción de la resolución: Brasil, Bélgica, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Francia, Grecia, Nicaragua, Noruega, Paraguay, Perú, Suecia, Turquía, los Estados Unidos y Uruguay.
- c) 30 Estados no tenían relaciones diplomáticas con el gobierno de Franco cuando se adoptó la resolución: Afganistán, Australia, Bolivia, Bielorusia, Canadá, China, Checoslovaquia, Etiopía, Guatemala, Haití, Honduras, Irlanda, India, Irán, Irak, Líbano, Luxemburgo, México,

II. *El problema sudafricano*

El 14 de agosto de 1962, 40 miembros de la ONU pidieron que se inscribiera en la orden del día de la 17ª sesión de la Asamblea General el asunto de Africa del Sur y su política de apartheid, y se considerara en primer lugar, el conflicto racial en Africa del Sur, y, en segundo lugar, la actitud del gobierno sudafricano hacia la población de origen indo-pakistana en Africa del Sur (10).

De hecho, después de la promulgación de la ley titulada "The General Law Amendment Bill", conocida como "La Enmienda Anti-sabotage", la tensión entre los diferentes grupos de población en Africa del Sur llegó a ser muy fuerte.

El memorandum presentado por los 40 Estados se expresaba de la siguiente manera:

Nueva Zelandia, Panamá, Filipinas, Polonia, Arabia Saudita, Siam, Siria, la Unión de Sudáfrica, Ucrania, la U.R.S.S., Venezuela y Yugoslavia.

d) Un Estado declaró que se adheriría a la resolución de la Asamblea General, y así se lo ha aconsejado a su representante en Madrid: Liberia.

e) Un Estado contestó que considerarían la resolución y que se informaría a su debido tiempo al Secretario General: República Dominicana.

f) Un Estado simplemente acusó recibo de la comunicación: Argentina. (Informes sacados del Libro del Año de las Naciones, 1946-47, New York 1947).

(Nota del traductor: en inglés en el original)

Lucien Sfez, *La Ruptura de las Relaciones Diplomáticas*, R.G.D.I.P., 1966, p. 376).

- (10) El pedido fue hecho por: Afganistán, Burma, Cambodia, Camerún, la República Central Africana, Ceylán, Chad, el Congo, Chipre, Dahomey, Etiopía, la Federación Malasia, Gabón, Ghana, India, Indonesia, Irán, Irak, Japón, Jordania, Laos, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritania, Mongolia, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Senegal, Sierra Leona, Somalia Sudán, Siria, Tailandia, Túnez, la República Arabe Unida, Alto Volta, Yemen y Yugoslavia. Posteriormente, Libia, la Costa de Marfil, Guinea, el Congo (Brazzaville), Líbano, Nepal y las Filipinas se asociaron con la petición.

(Nota del traductor: en inglés en el original).

“El gobierno de Sudáfrica no estaba ni deseoso de llevar a cabo los Tratados puestos en tabla, ni mostraba el menor deseo de entrar en negociaciones con los gobiernos de India y Pakistán. En esas circunstancias, era de responsabilidad de la Asamblea General el tratar esos asuntos y tomar decisiones apropiadas, en vista a asegurar en Sudáfrica la observancia de los derechos humanos y libertades fundamentales, de acuerdo con las previsiones de la Carta de las Naciones Unidas”. (En inglés en el original N. del Tr.).

En cartas separadas, de fecha 17 de agosto de 1962, India y Pakistán, en conformidad con la decisión tomada por la Asamblea General el 28 de noviembre de 1961 (resolución 1662 XVI), se dirigieron al gobierno de Africa del Sur para comunicarle que ellos estaban dispuestos a tratar sobre el asunto de la política del apartheid.

Aunque Africa del Sur tomó conocimiento de esta comunicación, en modo alguno indicó su intención de ajustarse a la resolución de las Naciones Unidas.

La India y Pakistán, por consiguiente, solicitan que la cuestión relativa a la actitud del gobierno sudafricano respecto a la población indo-pakistana sea tratada como parte b) del problema titulado “Las políticas de apartheid del gobierno de la República de Sudáfrica”.

No es hasta el 19 de setiembre de 1962 que el Comité General de la Asamblea recomienda la discusión del asunto.

Durante la discusión en el seno del Comité Político Especial, la mayoría de los miembros criticó la política de apartheid del Africa del Sur en general, y la legislación específica sobre las relaciones entre razas en Africa del Sur en particular (11).

Algunos Estados, como Bulgaria, Ceylán, el Congo (Leopoldville), Ghana, India, Irak, Nigeria, Pakistán, Polonia, Senegal, Siria, Tanganyica, Tailandia, Túnez y la URSS, consi-

(11) Ver: Soubeyrol, *L'action internationale contra el apartheid*, R.G.D.I.P., 1965, pp. 326-369.

deraron que la política del apartheid era una amenaza a la paz internacional y a la seguridad.

El representante de los Estados Unidos declaró que se ha llegado a una etapa en la cual los miembros de las Naciones Unidas deberán considerar cómo convencer mejor al gobierno Sudafricano que el apartheid es malo e inútil, que debe ser abandonado, y que su abandono beneficiaría a todo el continente Africano.

“La Asamblea General debe empezar por reafirmar su condena del apartheid, y declarar que Sudáfrica tiene el solemne deber de llevar su política racial en conformidad con la Carta”.

El representante de la URSS afirma que ha sido difícil comprender cómo un así llamado gobierno moderno ha podido seguir una política basada en la esclavitud y en doctrinas raciales similares a aquellas de la Alemania nazi y con deliberado desprecio de los principios de la Carta. Sudáfrica no podría llevar a cabo su política de apartheid con impunidad si no gozara del apoyo de las potencias occidentales, que a veces condenan aquella política sólo con palabras, mientras en la práctica la apoyan.

Una parte substancial de los embarques de la NATO a Sudáfrica consistía en armas y municiones, y constituían una seria amenaza, no sólo a la seguridad de la población indígena de Sudáfrica, sino a la de los otros países del Continente Africano.

El apoyo directo de las potencias occidentales era parte integral de un plan para crear en Africa al sur del Ecuador una especie de santuario para el colonialismo y el racismo.

La URSS, siguió diciendo, apoyaba plenamente la demanda de las delegaciones africanas de que, a causa de la persistente violación de los principios de la Carta, por la República de Sudáfrica, se aplicara inmediatamente el artículo 6 de la Carta. (El Art. 6 estipula que un miembro de las Naciones Unidas que ha violado persistentemente los principios de la Carta, puede ser expulsado de la Organización por la Asamblea General, por recomendación del Consejo de Seguridad”).

El representante de la URSS mantuvo que existían los prerequisites necesarios para que la Asamblea tomara enérgicas medidas contra Sudáfrica”.

El 26 de octubre, 34 delegaciones de países de Africa y Asia presentaron un proyecto de resolución, proponiendo que la Asamblea General invitara a todos los Estados miembros a tomar ciertas medidas tendientes a llevar al gobierno de Africa del Sur a abandonar su política de apartheid (12).

Finalmente, a pesar de los obstáculos y tentativas de división del texto, el proyecto de resolución recomendado por el Comité Político Especial es adoptado por 67 votos contra 16, con 23 abstenciones.

Se convierte en la resolución 1761 (XVII).

“La Asamblea General, deplorando que el gobierno de la República de Sudáfrica no tenga en cuenta los requerimientos y peticiones repetidas... y reprobando enérgicamente la actitud del gobierno de Sudáfrica... ruega a los Estados miembros tomar, individual o colectivamente, de conformidad con la Carta, las medidas siguientes que conduzcan al abandono de esta política:

- a) romper las relaciones diplomáticas con el gobierno de Africa del Sur o abstenerse de entablar tales relaciones;
- b) cerrar sus puertas a todo navío que porte el pabellón sud-africano;
- c) adoptar leyes de interdicción que prohíban a sus barcos entrar a los puertos sudafricanos;

(12) El 26 de octubre, un proyecto de resolución fue propuesto por Afganistán, Argelia, Camerún, Chad, el Congo (Brazzaville), el Congo (Leopoldville), Dahomey, Etiopía, Gabón Gana, Guinea, India, Indonesia, Irak, Costa de Marfil, Liberia Mali, Mauritania Mongolia, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Arabia Saudita, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Siria, Tanganyica, Túnez.

d) boicotear todos los productos sudafricanos y abstenerse de exportar productos, incluidas las armas y municiones hacia Africa del Sur;

e) rehusar el derecho de aterrizaje y las facilidades de pasaje a todos los aparatos pertenecientes al gobierno de Sudáfrica o a las sociedades registradas conforme a las leyes sudafricanas.

La resolución recomienda, asimismo, la creación de un Comité Especial, compuesto por representantes de los Estados miembros, nombrados por el Presidente de la Asamblea General, encargado de estudiar la política del apartheid, y de llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre las medidas que deban tomarse.

En el curso de las sesiones siguientes, las discusiones no han abordado la ruptura de las relaciones diplomáticas, como la habían encarado anteriormente, y en la referencia del Comité Especial del 17 de junio de 1965, solamente se mencionó el "llamar a los jefes de misiones diplomáticas y consulares en Africa del Sur".

Naturalmente, la causa de la modificación de la ruptura por la simple retirada de los jefes de misión, puede explicarse por el hecho de que la ruptura de las relaciones diplomáticas impide a un Estado el tener noticias precisas sobre la política interior del Estado acreditado, y en el caso que nos concierne, fueron numerosos los Estados que no quisieron privarse de recibir informes precisos sobre la política del apartheid, ya que, en caso de ruptura, los únicos informes conocidos provienen del gobierno interesado, y en consecuencia no son ni objetivos ni sinceros.

Debido a esta situación, varios Estados no rompieron sus relaciones diplomáticas, y creyeron útil no seguir la recomen-

dación (XVII) de la Asamblea General en lo que concierne a la ruptura de las relaciones diplomáticas (13).

Se trate del asunto español o del asunto sudafricano, el sistema de medidas colectivas ha funcionado más o menos. Las que han sido siempre invocadas pertenecen a dos órdenes: las medidas políticas y las medidas económicas y financieras.

Como se ha podido comprobar en los dos ejemplos, las medidas políticas se han revelado más bien fáciles de aplicar. La organización de las Naciones Unidas envía notas a los Estados que están en conflicto con las reglas fundamentales del derecho internacional, pidiéndoles recapacitar sobre su posición, y si están dispuestas a detener su acción para evitar que desemboque en una ruptura de la paz. En el plan de las relaciones diplomáticas, se va desde el llamado a los Embajadores, hasta aquél de las misiones diplomáticas comerciales y consulares. En el plano de la organización, al Estado que persiste en su acción nefasta se le retiran, de antemano, todos los privilegios a los que tiene derecho en su calidad de miembro de

(13) Australia, Bélgica, Austria, Canadá, Chile, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Israel, Italia, Luxemburgo, México, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Uruguay, han continuado sus relaciones diplomáticas con Africa del Sur.

Al contrario, Argelia, Birmania, Bolivia, Bulgaria, Camboya, Camerún, Ceylán, Congo, Costa Rica, Costa de Marfil, Dahomey, el Salvador, Etiopía, Ghana, Guinea, Haití, Hungría, India, Indonesia, Irak, Irán, Jamaica, Kuwait, Laos, Liberia, Libia, Madagascar, Malasia, Malí, Marruecos, Mauritania, Mongolia, Nepal, Nigeria, el Níger, Uganda, Pakistán, Perú, Polonia, la RAU, República Dominicana, las R.S.S. de Bielorusia y de Ucrania, Rumania, Rwanda, Senegal, Somalia, Sudán, Siria, Tanganyica, Chad, Checoslovaquia, Tailandia, Túnez, Turquía, la U.R.S.S., el Yemen y Yugoslavia, no mantienen relaciones diplomáticas con el gobierno sudafricano, sea porque no las han tenido nunca, sea porque las hayan roto antes o después de la recomendación 1761 de la Asamblea General (es el caso de Guinea).

(Todos estos informes son extraídos del Documento A/SPC/94 Anexo de la Sesión Nº 18 de la Asamblea General, punto 30 de la orden del día, pp. 1 a 8).

la organización y de las instituciones especializadas de las Naciones Unidas, y, en fin, puede ser excluido de la organización.

En lo que concierne a las medidas económicas y financieras, la tarea es más compleja, y es necesario mostrarse muy prudente en la elección de las medidas que pueden tomarse.

Si en la época de las guerras napoleónicas esta política de sanciones económicas tenía su valor, hoy en día los Comités encargados de la aplicación de esas medidas económicas deberán tener seriamente en cuenta el potencial económico del país interesado. Aquel país será vulnerable porque se le suprimirá la entrada de materias primas; aquél otro, porque se le interferirá la libertad de las vías de comunicación.

La Comisión estará, por consiguiente, encargada de estudiar, de manera eficaz, cuáles son las medidas apropiadas que deberán tomarse para paralizar la acción de dichos países (embargo sobre armas, embargo a las materias primas, ruptura de las vías de comunicación, etc....).

III. *Apreciación crítica*

Examinando el problema español y el problema del Africa del Sur, se ha observado muchas veces la reacción de los países interesados y la objeción hecha por aquellos en contra de la compatibilidad de las resoluciones de la Asamblea General con el artículo 2 par. 7 de la Carta.

Por ejemplo, el representante de Africa del Sur, el 19 de setiembre de 1962, frente a la decisión tomada por la Asamblea General de inscribir en la orden del día la cuestión sud-africana, "objetó que ello contravenía los términos del artículo 2 par. 7 de la Carta (que excluye la intervención de las Naciones Unidas en materias que entran esencialmente en la jurisdicción doméstica de cualquier Estado)".

El artículo 2 par. 7 de la Carta se expresa en los términos siguientes: "Ninguna disposición de la presente Carta autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que dependen esencialmente de la competencia nacional de un Estado,

ni obliga a los miembros a someter los asuntos de ese género a procedimientos de reglamento en los términos de la presente Carta; sin embargo ese principio no atenta contra la aplicación de las medidas de coerción previstas en el capítulo VII”.

Si se analizan la acción y las medidas tomadas por la ONU en los dos ejemplos citados, con el fin de hacer respetar las intenciones de la organización, no se puede, por cierto, hablar de intervención de la ONU en los asuntos internos de España y Africa del Sur.

La intervención, como su nombre lo indica, tiene por objeto obligar a un Estado que, por una razón cualquiera varía en su política general, a volver a su posición. La intervención se traduce muy a menudo en desembarco de tropas. Tenemos antiguos ejemplos.

En cierta ocasión, los americanos desembarcaron sus tropas en el Mar Caribe, para preservar eventualmente, en caso de conflicto exterior, los intereses de los súbditos americanos que se encontraban en ese sector.

El Prof. Rosseau nos da la definición siguiente de lo que es intervención:

“La intervención es el hecho de un Estado que consuma un acto de ingerencia en los asuntos internos o externos de otro Estado, para exigir la ejecución o la no ejecución de algo determinado. El Estado interventor actúa por la vía de la autoridad, buscando imponer su voluntad por medio de la presión, para hacer prevalecer sus opiniones” (14).

No es el caso de la ONU, ya que ella no ha buscado imponer su voluntad, sino que “simplemente ha emitido recomendaciones en virtud del artículo 39 de la Carta. En el hecho, el artículo 39 del capítulo VII estipula que “el consejo de Seguridad, al comprobar la existencia de una amenaza contra la paz, de una ruptura de la paz o de un acto de agresión, hace recomendaciones o decide qué medidas serán tomadas confor-

(14) Charles Rousseau, *Derecho Internacional Público*, 1953, p. 321.

me a los artículos 41 y 42, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

Se puede, entonces, sostener más favorablemente que una simple recomendación de la Asamblea no podría constituir una intervención.

Así, pues, en el caso de la ruptura de las relaciones diplomáticas con España, numerosos países han señalado la ausencia total de las libertades públicas y la violación de los derechos más fundamentales del hombre; la ruptura colectiva fue la desaprobación solemne de esos métodos.

Por lo demás, la recomendación hecha por la Asamblea General no tiene un valor obligatorio, ella no interviene, ella pide a los Estados tomar ciertas medidas, pero la decisión final depende siempre de la decisión soberana de los Estados.

Asimismo, como los Estados tienen el derecho de romper las relaciones diplomáticas en forma bilateral, lo mismo puede suceder en el plano multilateral, ya que la decisión de romper depende de la voluntad del Estado mismo, y el hecho de que “la medida sea recomendada por una organización internacional y tome así una apariencia de sanción colectiva, no cambia en nada la medida y su validez”.

“La ruptura de relaciones diplomáticas, en el marco de una organización internacional, se reduce entonces al procedimiento clásico de ruptura, acto unilateral del Estado, dependiente de su competencia discrecional, acto de renunciación lícito que no es considerada jamás como una intervención irregular en los asuntos interiores del otro Estado.

Se puede, pues, concluir que una recomendación a los Estados miembros de romper las relaciones diplomáticas con un Estado no constituye una intervención.

Las recomendaciones en este caso son entonces lícitas” (15).

(15) Lucien Sfez, op. cit. pp. 381-82.

Un segundo problema que se presenta es si el caso de España y el de Africa del Sur constituyen una real amenaza contra la paz o un simple diferendo que parece amenazar la mantención de la paz y la seguridad internacionales.

¿Son las resoluciones adoptadas una aplicación del capítulo VII o del capítulo VI de la Carta?

Algunos Estados han señalado que la situación creada en los dos casos no constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacional.

En efecto, es cierto que la situación interior de España no constituía una amenaza contra la paz, "una ruptura de la paz" o "un acto de agresión"; la política de apartheid del Africa del Sur, aunque ocasionando serias fricciones con los países de Africa y Asia, no constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

La posición de Gran Bretaña fue muy clara en el asunto de Africa del Sur (política de apartheid) (16).

De este análisis se desprende que no son las disposiciones del capítulo VII las que se pueden aplicar en la especie, sino aquéllas del capítulo VI y del artículo 35 de la Carta, según las cuales todo miembro de la organización puede llamar la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General

(16) El representante del Reino Unido dijo que su gobierno comparte la repugnancia expresada acerca de las teorías que fundamentan la práctica de la discriminación racial en Sudáfrica. La política del apartheid arrastró tales repercusiones internacionales que su discusión fue más allá de las limitaciones impuestas por el artículo 2, par. 7 de la Carta. No estaba de ninguna manera muy en claro si la presión de la opinión mundial no había influenciado el desarrollo en Sudáfrica, y que aquella influencia podía ser decisiva. Las Naciones Unidas debían, por lo tanto, continuar presionando sobre la República de Sudáfrica la necesidad de un cambio de alma y de política.

(Nota del traductor: en inglés en el original).

(Informes extraídos del "Libro del Año de las Naciones", 1962, p. 95).

sobre una controversia, o sobre la situación considerada en el artículo 34 (prolongación de un diferendo o de una situación susceptibles de amenazar la paz y la seguridad internacionales).

En lo que concierne a las medidas concretas propuestas por la Asamblea General, ellas se desprenden del artículo 14 de la Carta, donde se estipula:

“Bajo reserva de las disposiciones del artículo 12, la Asamblea General puede recomendar las medidas apropiadas para asegurar el arreglo pacífico de toda situación, aquellas que en su origen parecen perjudicar el bienestar general, o comprometer las relaciones amistosas entre naciones, comprendidas las situaciones que son el resultado de una infracción a las disposiciones de la presente Carta, donde son expresados los propósitos y principios de las Naciones Unidas (17).

Estas recomendaciones no tienen ningún valor de obligatoriedad para con los Estados miembros de la organización, y la ruptura de relaciones diplomáticas que puede seguir las debe ser considerada como un acto de libre elección del Estado interesado.

C. *Organización de los Estados Americanos*

La novena conferencia panamericana, que se reunió en Bogotá en 1948, adoptó el 30 de abril una convención conocida bajo el nombre de Carta de Bogotá, que creó la Organización de Estados Americanos.

En el seno de esta organización se planteó el problema de Cuba, traído por un Estado (Argentina), en virtud de las decisiones tomadas en Punta del Este por la Octava Conferencia, de romper sus relaciones diplomáticas con el gobierno cubano. La VIII Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones

(17) Ver: Kopelmanas, *L'organisation des Nations-Unies*, p. 229.

Exteriores, del tratado interamericano de asistencia mutua, considerando que el sistema interamericano está fundado sobre la adhesión invariable de los Estados miembros a determinados postulantes y a los principios de solidaridad prescritos por los instrumentos por los cuales se rige; que entre esos principios figuran el respeto por la libertad de la persona humana, la preservación de sus derechos y el pleno ejercicio de la democracia representativa, la no-intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otro Estado y el rechazo de las alianzas o ententes que motiven la intervención de potencias extranjeras en el continente americano; declara:

1. que el gobierno actual de Cuba, a consecuencia de sus repetidos actos, se ha puesto voluntariamente fuera del sistema interamericano;
2. que esta situación reclama una vigilancia sostenida de parte de los países miembros de la organización de Estados americanos, quienes deberán informar al Consejo de todo acto o situación capaz de poner en peligro la paz y la seguridad del continente;
3. que es del interés colectivo de los Estados americanos el reforzar el sistema interamericano, y restaurar su unidad sobre la base del respeto de los derechos humanos y de los principios que la Carta de la organización anuncia para el ejercicio de la democracia.

En consecuencia, decide:

1. que la adhesión de algún miembro de la organización de Estados Americanos al marxismo-leninismo es incompatible con el sistema interamericano, y que el alineamiento de tal miembro en el bloque comunista rompe la unidad y la solidaridad del hemisferio;
2. que los fines y los principios perseguidos por el gobierno actual de Cuba, que se ha identificado oficialmente como un

gobierno marxista-leninista, son incompatibles con los fines y principios del sistema interamericano;

3. que esta incompatibilidad priva al gobierno actual de Cuba de todo derecho a participar en el sistema interamericano;

4. que el Consejo de la Organización de Estados Americanos, así como los diversos órganos e instituciones del sistema interamericano, adoptarán sin miramientos las disposiciones necesarias para la ejecución de la presente resolución.

Fundándose en esta resolución, Argentina rompió sus relaciones diplomáticas con Cuba el 8 de febrero de 1962.

En realidad, la resolución adoptada por la Conferencia, con la mayoría de 14 votos contra 1 y 6 abstenciones, apuntaba excluir inmediatamente al gobierno de Cuba del Consejo Interamericano de Defensa, sin recomendar a los Estados miembros el romper relaciones diplomáticas con el gobierno cubano.

Por lo demás, la reunión de consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de la O.E.A. no tenía poder para tomar ninguna decisión que no estuviera considerada en la Carta (así, la ruptura de relaciones diplomáticas).

La organización, nacida con fines de estudio, consulta y conciliación, puede emitir resoluciones y recomendaciones que no tienen fuerza obligatorias y, en consecuencia, la ruptura de relaciones diplomáticas de Argentina debe ser considerada con ciertas reservas (18).

(18) "Habiendo llamado algunos días antes a su Embajador en La Habana, M. Julio Amedeo, y anunciado en un comunicado público en el curso de la noche del 2 al 3 de febrero de 1962, que las relaciones entre los dos países serían objeto de una revisión a breve plazo, el gobierno argentino decidió romper sus relaciones diplomáticas con Cuba, el 3 de febrero, a las 18 horas 45 minutos.

No es un secreto para nadie que esta decisión la tomó el Presidente Frondizzi bajo la presión de los jefes militares argentinos, que se estaban poniendo exigentes desde hacía una semana. Es interesante hacer notar que esta medida fue oficialmente presentada en Buenos

D. Organización de la Unidad Africana

Los Estados independientes de Africa han realizado en 1963 un paso importante hacia la constitución de una organización de vocación regional.

Hasta la Conferencia de Addis-Abeba, de mayo de 1963, no era en efecto posible hablar de regionalismo africano.

“El resultado más espectacular de la conferencia de Addis-Abeba fue, durante ese tiempo, la creación de una nueva organización internacional de los Estados Africanos y Malgache; la Organización de la Unidad Africana (O.U.A.).

Aires desde el 3 de febrero, como consecuencia de las decisiones tomadas en Punta del Este por la 8ª Conferencia consultiva de Ministros de Relaciones Extranjeras de la O.E.A., reunida en esta ciudad desde el 22 al 31 de enero de 1962.

Es una interpretación que exige las más grandes reservas, la de la resolución adoptada por la Conferencia, teniendo como solo efecto el excluir a Cuba de la Organización de Estados Americanos, y no imponiendo a ninguno de los Estados miembros la obligación de suspender sus relaciones diplomáticas con el Estado así excluido. Es, por lo tanto, interesante recordar que la delegación argentina se abstuvo de votar los párrafos 3º y 4º de la resolución, que se referían precisamente a la exclusión de Cuba de la O.E.A., y que el 3 de febrero, en un discurso pronunciado en ocasión de la inauguración de un túnel bajo el río Paraná, el Presidente Frondizzi había declarado expresamente que “la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de Punta del Este, en tanto organismo consultivo, no era apto para excluir a un Estado miembro, teniendo presente los estatutos de la organización”, y que, por su parte, la Argentina se abstendrá de tomar otras medidas susceptibles “de atentar contra el principio de la no-intervención y de agravar las diferencias políticas actuales”.

Es innegable que esas son consideraciones de política interior, que no deben ser tomadas en consideración aquí, las que inspiraron la decisión del gobierno argentino, las cuales van también más allá de las resoluciones de Punta del Este. Es el gobierno suizo quien acepta el 10 de febrero hacerse cargo de los intereses argentinos en La Habana. Los diplomáticos argentinos dejaron la capital cubana el mismo día, después de transferir a la protección de la Embajada del Brasil a los refugiados políticos que se asilaban en la Embajada de Argentina.

(Charles Rousseau, *Chronique des faits internationaux*, Revue générale de droit international public, 1952, p. 380.

La Carta de la Unidad africana, que constituye la convención internacional de base de esta organización, es, esencialmente, resultado del proyecto etíope. La Carta es un compromiso entre las dos tesis que se presentaron, compromiso más favorable a la tesis del interestatismo, que a la tesis federalista. La Carta no se pronuncia respecto a los poderes propios de los miembros de la Organización, y no dice absolutamente nada sobre la fuerza jurídica de sus actos frente a los Estados.

El problema rodesiano plantea la cuestión de las recomendaciones tomadas por el Consejo de Ministros de la O.U.A. y la ruptura de relaciones diplomáticas de los Estados miembros de esta organización con Gran Bretaña.

De hecho, M. Smith, Primer Ministro de Rodesia, procedió el 11 de noviembre de 1965 a lo que se llama proclamación unilateral de independencia.

Es por medio de la siguiente declaración que M. Ian Smith anunció el 11 de noviembre la proclamación de la independencia de Rodesia:

“Atendido que ha quedado demostrado en el curso de las relaciones humanas que ha llegado a ser necesario para un pueblo el renunciar a las afiliaciones políticas que lo ligaban a otros pueblos, y el asumir en medio de las otras naciones el estatuto preciso e igual al que tiene derecho.

Y en atención a que en tal eventualidad el respeto a la opinión de la humanidad exige que precise, en honor de las otras naciones, las razones que lo han llevado a asumir la entera responsabilidad de sus propios asuntos, a consecuencia de ello, nosotros, el Gobierno de Rodesia proclamamos ahora:

Es un hecho histórico indiscutible e indudable que, desde 1923, el gobierno rodesiano ha ejercido los poderes de un gobierno autónomo, y ha sido responsable del progreso, el desarrollo y el bienestar de su pueblo;

que el pueblo de Rodesia, habiendo demostrado lealtad a la Corona y a sus amigos y parientes del Reino Unido y, además, durante dos guerras mundiales, y habiendo sido preparado para verter su sangre y para dar lo mejor de sí mismo por lo que él piensa que son los intereses comunes de los pueblos amantes de la paz, todo, ahora, todo aquello que ha amado hasta el punto de malograrse en la búsqueda del oportunismo;

que el gobierno del Reino Unido ha mostrado, pues, que no está preparado para conceder la independencia soberana a Rodesia en condiciones aceptables para el pueblo de Rodesia, persistiendo en esta forma en mantener una jurisdicción injustificable sobre Rodesia, obstruyendo las leyes y los tratados con los otros Estados y la conducción de los asuntos con las otras naciones, y rehusando otorgar las leyes necesarias para el bien público, todo ello en detrimento de la paz futura, de la prosperidad y del buen gobierno de Rodesia;

que el gobierno de Rodesia, durante un largo período, ha negociado de buena fe y pacientemente con el gobierno del Reino Unido por el retiro de las restantes restricciones que pesaban sobre él y por el otorgamiento de la independencia soberana;

que, pensando que la contemporización y la tardanza traen perjuicio y sangran la vida misma del país, el gobierno de Rodesia considera esencial que Rodesia alcance, sin tardanza, la independencia soberana, a la cual tiene derecho sin discusión.

En consecuencia, ahora, nosotros, gobierno de Rodesia, en humilde sumisión a Dios Todopoderoso que preside los destinos de las naciones, conscientes del hecho de que el pueblo de Rodesia ha mostrado siempre una devoción inmovible a Su Majestad la Reina, y rogando seriamente que nosotros y el pueblo de Rodesia no seamos atajados en nuestra determinación de continuar ejerciendo nuestro incuestionable derecho a manifestar la misma lealtad y devoción, a buscar de promover el bien común, de manera que la dignidad y la libertad de todos los hombres sean aseguradas, por esta pro-

clamación, adoptamos, ratificamos y entregamos al pueblo de Rodesia la Constitución anexa siguiente. ¡Viva la Reina! (19).

Esta declaración ha dado ocasión a la Organización de la Unidad Africana, descontenta del carácter limitado de las sanciones adoptadas por Gran Bretaña, de dirigir, el 3 de diciembre de 1965, un ultimátum, subrayando en este caso que los Estados de la O.U.A. romperían relaciones diplomáticas con Gran Bretaña si la rebelión rodesiana no era aplastada antes del 15 de diciembre (o más bien si no se tomaban medidas enérgicas para aplastar la rebelión antes de esa fecha).

En verdad, después de la rebelión, el gobierno inglés hizo adoptar por el Parlamento una serie de medidas legislativas que le dieron grandes poderes sobre Rodesia. Inglaterra, con el fin de aplastar la rebelión, adoptó sanciones económicas contra Rodesia, que era vulnerable en el plano económico.

El 11 de noviembre de 1965 el gobierno inglés prohibió la exportación de armas, suspendió toda ayuda proveniente de fuentes públicas, expulsó a Rodesia de la zona sterling, adoptó el embargo sobre las exportaciones destinadas a los rebeldes y dirigió ataques a las importaciones provenientes de Rodesia; aplicó también, sanciones petroleras muy serias y sanciones financieras para el otorgamiento de todo préstamo de fuente pública.

Sin embargo, ciertos Estados de la organización de la Unidad Africana manifestaron su desaprobación respecto a las medidas tomadas.

Numerosos miembros de la O.U.A. no deseaban romper sus relaciones diplomáticas con Gran Bretaña, en razón de sus lazos particulares con la Commonwealth, pero a la expiración del plazo fijado para el 15 de diciembre nueve países contemplaron ejecutar sus amenazas, de los cuales dos miembros de la Commonwealth, Chana y Tanzania, se hicieron también parte.

(19) Documentación francesa, Textes du jour, n. 1772, 11 de diciembre, 1965.

El problema de la fuerza obligatoria de las recomendaciones de la Unidad Africana también se planteó.

No se pensó que las decisiones tomadas por la Conferencia de Jefes de Estado y del gobierno o del Consejo de Ministros tuvieran valor de obligatoriedad frente a los Estados miembros.

El artículo VIII y los artículos XII y XIII de la Carta de Addis-Abeba no dicen nada sobre la fuerza jurídica de las decisiones de la Conferencia; solamente dan las líneas generales sobre la acción de la Conferencia y del Consejo de Ministros, subrayando que:

“La Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano supremo de la organización; ella debe conformar las disposiciones de la presente Carta, estudiar las cuestiones de interés común para el Africa, a fin de coordinar y armonizar la política general de la organización.

Ella puede, además, proceder a la revisión de la estructura de las funciones y actividades de todos los órganos y de todas las instituciones especializadas que pudieran ser creadas conforme a la presente Carta.

El Consejo de Ministros es responsable respecto a la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno. El está encargado de la preparación de esta Conferencia. Conoce toda cuestión que la Conferencia le despache. Y ejecuta sus decisiones. Emplea la cooperación interafricana según las directivas de los jefes de Estado y de gobierno, conforme al artículo 2, párrafo 2 de la presente Carta. “Dado que el texto no dice nada sobre la fuerza jurídica de las decisiones de la Conferencia, debemos, por consiguiente, concluir que las recomendaciones o resoluciones que ella adopte no son obligatorias de “plano” para los Estados miembros. Incumbe, por consiguiente, a cada Estado que las haya votado y hacerlas aplicar por sus propios órganos gubernamentales y administrativos.

En cuanto a los Estados que no las hayan votado, se debe admitir que ellos no están obligados a respetarlas" (20).

De allí se puede deducir que la ruptura de relaciones diplomáticas de nueve Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana entra en la categoría de actos de libre elección del gobierno; y la demostración está dada por el hecho de que tres Estados no han roto sus relaciones diplomáticas con Gran Bretaña.

Esas decisiones no tienen por definición ningún efecto obligatorio, y los Estados quedan libres de romper o no sus relaciones diplomáticas.

En el caso de la O.U.A., el hecho de que la ruptura de relaciones diplomáticas sea recomendada por un órgano de la organización, a saber, la Conferencia de Jefes de Estado y de gobierno, y tome de ese modo una apariencia de sanción colectiva, no cambia en nada la naturaleza de la decisión; y el empleo de estas medidas por los Estados miembros solamente puede significar su buena voluntad para no debilitar el valor político de tal decisión.

E. *La Liga Árabe*

Por iniciativa de la República Federal Alemana, el gobierno de Bonn y el de Israel decidieron reanudar sus relaciones diplomáticas, a partir del 12 de mayo de 1965. M. Karl-Gunther von Hase, portavoz del gobierno federal, había declarado en conferencia de prensa que:

"El gobierno de la República Federal Alemana, en virtud de una autorización del Presidente federal, y el gobierno de Israel, han convenido en establecer relaciones diplomáticas entre los dos países".

Después de la comunicación del establecimiento de relaciones oficiales entre Bonn y Tel Aviv, los Estados miembros

(20) François Borella, *Annuaire français de droit international*, 1963, p. 852.

de la Liga Árabe decidieron romper sus relaciones diplomáticas con la República Federal Alemana; sin embargo, sin suspender sus relaciones consulares, ni por cierto las relaciones culturales y económicas entre ellos.

Antes que la resolución fuera tomada en el seno del Consejo de la Liga Árabe, el Canciller Ehrhard había dirigido a los jefes de los trece gobiernos miembros de la Liga un mensaje personal, donde él hacía subrayar la necesidad de mantener la amistad y la colaboración germano-árabe. Esos mensajes fueron enviados a sus destinatarios por los representantes diplomáticos alemanes dentro de las 48 horas que precedieron al intercambio de correspondencia oficial entre Bonn y Tel Aviv.

La reacción de los países árabes no se hizo esperar, y la República Árabe Unida anunció la ruptura de relaciones diplomáticas en una declaración que resumía la toma de posición de los Estados Árabes hacia Bonn.

El Consejo de Reyes y Jefes de Estado árabes, remitiéndose a la primera Conferencia de enero de 1964, había tomado una resolución en la cual afirmaba que los árabes, en una actitud muy justa de defensa, habían establecido relaciones diplomáticas y económicas con los otros países, a la luz de la actitud que tales países habían adoptado frente a la lucha legítima árabe contra las ambiciones sionistas.

Los Reyes y Jefes de Estado árabes, en el segundo encuentro de setiembre de 1964, habían así adoptado resoluciones que debían ser aplicadas en el caso de que Alemania Occidental estableciera relaciones diplomáticas o consulares con Israel, o renovara todo esfuerzo agresivo con miras a una guerra contra los árabes.

A despecho del hecho de que tales resoluciones hubieran sido tomadas por unanimidad por los Estados Árabes, (y ellas contenían una definición muy clara de la toma de posición del mundo árabe hacia la cuestión de los derechos de los árabes de Palestina y de la política que los árabes habían adoptado contra los países que manifestaban esta actitud), la Re-

pública Federal Alemana continuó desafiando a los árabes, enviando armas y municiones a Israel, y violando así los derechos del pueblo árabe de Palestina y las aspiraciones de todos los árabes.

El gobierno de la RAU, en consideración a los sentimientos de amistad del pueblo egipcio hacia el pueblo alemán, ha hecho todo lo posible para advertir al gobierno federal alemán de los peligros que habían amenazado las relaciones germano-árabes, tras una política desagradable para los países árabes.

Desgraciadamente, el gobierno federal no tomó en cuenta esos esfuerzos y advertencias, y continuó con una política que es contraria a los intereses vitales del pueblo árabe.

El colmo fue la comunicación que anunciaba el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Bonn y Tel Aviv.

Estando planteada esta situación grave, causada por la política de provocación alemana, los Ministros de Relaciones Exteriores árabes se reunieron el 15 de marzo de 1965, y adoptaron una resolución que recomendaba la ruptura de relaciones diplomáticas entre los Estados árabes y Alemania del Oeste, en el caso de que esta última potencia trabara relaciones diplomáticas con Israel.

En un comunicado publicado el 13 de marzo, el gobierno alemán anunció el reconocimiento oficial a Israel; por esta razón y en conformidad con la resolución tomada el 15 de marzo por los Ministros de Relaciones Exteriores, los gobiernos de los países árabes anunciaron la ruptura de relaciones diplomáticas con Alemania Occidental. El primer Estado que rompió sus relaciones diplomáticas fue Irak, el 12 de mayo; el 13, Egipto, Siria, Yemen, Arabia Saudita, Kuwait, Jordania y Argelia; el 14, el Líbano y Sudán.

Mientras tanto, contraviniendo la decisión precipitada, tres Estados árabes de Africa del Norte, Libia, Marruecos y Túnez, mantuvieron sus relaciones diplomáticas con el gobierno de Bonn, limitándose a manifestar su desaprobación en protestas verbales.

Así, en ese caso, la resolución tomada por el Consejo de Ministros de la Liga Árabe no tiene fuerza obligatoria, y se dejó a los Estados miembros la aplicación de esta decisión y la consideración de su valor político.

Contrariamente a ciertos temores que habían sido expresados al principio, el establecimiento de relaciones diplomáticas directas entre Bonn y Tel Aviv no modificó hasta ahora las relaciones de los Estados Árabes con Alemania del Este.

Solamente el gobierno sirio decidió algunos meses más tarde abrir un Consulado general en Berlín Este, y autorizar la transformación del consulado de la República alemana en Damasco, a Consulado General.

Conclusión

De este análisis se desprende que la ruptura de relaciones diplomáticas, aun en el seno de una organización internacional, es concebida como un acto voluntario del Estado.

La ruptura de relaciones diplomáticas es un acto unilateral, expresión de competencia discrecional de los Estados, cuyo sentido y formas son variables, según las causas e intenciones de las partes, que desembocan en el fin de la misión diplomática permanente, y entrañan ciertos efectos jurídicos precisos.

La ruptura es siempre un acto que depende de la libre elección de un gobierno, es un acto voluntario del Estado, que en todo momento decide, por razones ya jurídicas o políticas, romper sus relaciones diplomáticas.

La práctica internacional, en lo que concierne al derecho de legación activa y pasiva, da una libertad total y una competencia soberana a los Estados.

En consecuencia, el acto de romper las relaciones con un Estado, aun en el caso multilateral, debe ser concebido como voluntario, y la libertad de los Estados a este respecto es reconocida en la vida internacional y aceptada por todos.

En efecto, en la práctica y en la doctrina es unánimamente admitido que la ruptura de relaciones diplomáticas depende de la competencia discrecional del Estado.

Este acto alcanza, por consiguiente, la categoría de acto unilateral, es decir, de una manifestación de voluntad emanada de un solo sujeto de derecho (21).

(21) Lucien Sfez, *op. cit.*, p. 369.