

25. ADMISIBILIDAD DE SOLICITUDES DE AUDIENCIA POR LA COMISION DEL AFRICA SUDOCCIDENTAL

Opinión consultiva de 1º de junio de 1956

La cuestión relativa a la admisibilidad de solicitudes de audiencia por la Comisión del Africa Sudoccidental de la Asamblea General de las Naciones Unidas había sido presentada a la Corte, para que diera una opinión consultiva, por la Asamblea General, la cual, el 13 de diciembre de 1955, aprobó con ese fin la siguiente resolución:

“La Asamblea General,

“Habiendo sido invitada por la Comisión del Africa Sudoccidental a decidir si dicha Comisión está facultada para conceder audiencias a peticionarios sobre cuestiones relativas al territorio del Africa Sudoccidental (A/2913/Add.2),

“Habiendo encargado a la Comisión, por la resolución 749 A (VIII), que la Asamblea aprobó el 28 de noviembre de 1953, que examinara las peticiones ajustándose en todo lo posible el procedimiento del anterior Sistema de Mandatos,

“Solicita de la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre la cuestión siguiente:

‘¿Es compatible con la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de fecha 11 de julio de 1950 que la Comisión del Africa Sudoccidental, establecida por la resolución 749 A (VIII) de fecha 28 de noviembre de 1953, conceda audiencias a peticionarios sobre cuestiones relativas al Territorio del Africa Sudoccidental?’ ”

Al recibir esa solicitud de opinión consultiva, la Corte brindó a los Estados Miembros de las Naciones Unidas la oportunidad de exponer su opinión. El Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de China presentaron declaraciones por escrito, y el representante del Gobierno del Reino Unido hizo una exposición oral en una sesión pública de la Corte. El Secretario General de las Naciones Unidas transmitió la documentación que podía arrojar luz sobre la cuestión y la acompañó con una nota de introducción.

En la opinión de la Corte, que fue adoptada por 8 votos a favor y 5 en contra, se respondió afirmativamente a la cuestión planteada. Dos miembros de la Corte, los Magistrados Winiarski y Kojevnikov, votaron a favor de la opinión, pero le agregaron sendas declaraciones. El Magistrado Sir Hersch Lauterpacht, que también votó a favor de la opinión, unió a ésta una opinión separada. Los cinco miembros de la Corte que votaron en contra de la opinión consultiva —el Vicepresidente Badawi y los Magistrados Basdevant, Hsu Mo, Armand-Ugon y Moreno Quintana— agregaron a la opinión de la Corte una opinión disidente conjunta.

*
* *

En su opinión, la Corte indica, ante todo, la forma en que interpreta la cuestión que se le ha sometido. Entiende que se refiere a las personas que han presentado sus solicitudes por escrito a la Comisión del Africa Sudoccidental conforme a su reglamento. Considera también que la cuestión no se refiere a la facultad de la Comisión de conceder audiencia en su propia autoridad, sino a la cuestión de si la Asamblea General puede legalmente autorizar a la Comisión a conceder audiencias.

La Asamblea había preguntado si la concesión de audiencias sería compatible con la opinión consultiva emitida por la Corte Internacional de Justicia en 1950. Para contestar a esa pregunta, la Corte tenía que tomar en cuenta esa opinión en conjunto y su sentido y finalidad en general. Con ese motivo, analizó dicha opinión consultiva. En la parte dispositiva de la misma se indica que las obligaciones del mandatario continúan siendo las mismas, con la diferencia de que las funciones de fiscalización ejercidas anteriormente por el Consejo de la Seguridad de la Sociedad de las Naciones deben ser ejercidas ahora por las Naciones Unidas. El órgano que a la sazón ejercía esa función de fiscalización, es decir, la Asamblea General, estaba legalmente calificada para someter a una fiscalización eficaz y adecuada la administración de los territorios bajo mandato. En los considerandos en que se basaba la opinión de 1950, la Corte puso bien en claro que las obligaciones del mandatario, entre ellas la obligación de presentar informes y peticiones y la de someterse a dicha fiscalización, eran las que le correspondían bajo el Sistema de Mandatos. Esas obligaciones no podían aumentarse y, por consiguiente, el grado de fiscalización que había de ejercer la Asamblea no debía exceder del que se ejercía bajo el Sistema de Mandatos. Después de llegar a la conclusión de que el Consejo de la Sociedad de las Naciones había sido sustituido por la Asamblea General en el ejercicio de las funciones de fiscalización, la Corte declaraba que el grado de fiscalización debía conformarse, en todo lo posible, al procedimiento seguido por el Consejo de la Sociedad de las Naciones. Sin embargo, esa fiscalización seguía siendo necesaria: la Corte preservó los derechos que corresponden a Estados y pueblos en virtud de los acuerdos internacionales vigentes, y esos acuerdos suponen la existencia de un órgano de vigilancia. De ese análisis de la opinión de 1950 se desprende claramente que su fin principal era proteger el encargo sagrado de civilización manteniendo un sistema de fiscalización internacional: al interpretar una frase aislada de la opinión no se le podría atribuir un significado incompatible con esa intención principal o con la parte dispositiva de la opinión.

¿Cómo se consideraba la cuestión de la concesión de audiencias durante el régimen de la Sociedad de las Naciones? Los textos no mencionaban audiencias, ni jamás fueron concedidas. Sin embargo, tampoco se

mencionaba en ellos el derecho de petición, innovación que, no obstante, introdujo el Consejo de la Sociedad de las Naciones para aumentar la eficiencia de sus funciones de fiscalización: el Consejo era competente para ello, y hubiera sido también competente, si lo hubiera creído conveniente, para autorizar a la Comisión Permanente de Mandatos a conceder audiencias.

A ese respecto, se había alegado que, en su opinión consultiva de 1950, la Corte quiso expresar la opinión de que el Sistema de Mandatos y el grado de fiscalización debían considerarse ya cristalizados, de modo que la Asamblea General no podía hacer nada que el Consejo no hubiera hecho efectivamente, aun cuando estuviera facultada para hacerlo. No era ése el caso: nada había en la opinión de 1950 o en los textos pertinentes que pudiera interpretarse que restringía en modo alguno la autoridad de la Asamblea General a un grado inferior al concedido al Consejo de la Sociedad de las Naciones. Era oportuno que la Corte señalase en su opinión de 1950 que la Asamblea no podía ampliar sus poderes, pero no estaba llamada a decir si la Asamblea podía o no ejercer las facultades que el Consejo de la Sociedad de las Naciones había poseído, pero que no había tenido ocasión de ejercer.

Se ha invocado también una frase de la opinión de 1950 para decir que el grado de fiscalización que había de ejercer la Asamblea General no debía exceder del que se ejercía con arreglo al Sistema de Mandatos, y se había sugerido que la concesión de audiencias implicaría ese exceso en el grado de fiscalización. Sin embargo, en las circunstancias en que la Comisión del Africa Sudoccidental funcionaba, sin asistencia del Mandatario, las audiencias podían permitirle juzgar mejor el mérito de las peticiones, lo que redundaría en beneficio no sólo del Mandatario, sino también del mejor funcionamiento del Sistema de Mandatos. No cabía

presumir, por consiguiente, que la concesión de audiencias aumentara la carga impuesta al Mandatario ni era posible tampoco interpretar la aludida frase de la opinión de 1950 alegando que tendía a restringir las actividades de la Asamblea General al grado efectivamente ejercido por la Sociedad de las Naciones. El contexto de la frase se oponía a dicha interpretación, al igual que la opinión consultiva emitida por la Corte en 1955.

La Corte hace notar finalmente que, por falta de cooperación del Mandatario, la Comisión del Africa Sudoccidental se ha visto obligada a adoptar un procedimiento sustitutivo para recibir las peticiones y ocuparse de ellas. La pregunta concreta hecha a la Corte ha sido originada por una situación en la que el Mandatario se ha segido negando a dar efectividad a la opinión de 11 de julio de 1950 y a colaborar con las Naciones Unidas mediante la presentación de informes a la transmisión de las peticiones conforme al procedimiento del Sistema de Mandatos. A esa clase de situaciones se refería la declaración hecha en la opinión de la Corte en 1950 en el sentido de que el grado de fiscalización ejercido por la Asamblea General "debe conformarse, en todo lo posible, al procedimiento seguido a este respecto por el Consejo de la Sociedad de las Naciones".

En conclusión, la Corte sostuvo que no sería incompatible con su opinión de 11 de julio de 1950 que la Asamblea General autorizara un procedimiento para que la Comisión del Africa Sudoccidental concediese audiencias a peticionarios que hubiesen presentado ya peticiones escritas, a condición de que la Asamblea General llegara a la conclusión de que ese procedimiento se había hecho necesario para mantener una fiscalización internacional efectiva sobre la administración del Territorio bajo mandato.