

#### 40. CASOS RELATIVOS AL AFRICA SUDOCCIDENTAL (EXCEPCIONES PRELIMINARES)

##### Fallo de 21 de diciembre de 1962

Los casos relativos al Africa Sudoccidental (Etiopía contra Sudáfrica; Liberia contra Sudáfrica), que se refieren a la continuación del Mandato del Africa Sudoccidental y los deberes y comportamiento de Sudáfrica, como Potencia Mandataria, fueron incoados en virtud de solicitudes de los Gobiernos de Etiopía y Liberia presentadas a la Secretaría de la Corte el 4 de noviembre de 1960. El Gobierno de Sudáfrica presentó excepciones preliminares a la competencia de la Corte para conocer de esos asuntos.

Por 8 votos contra 7, la Corte decidió que era competente para fallar en cuanto al fondo de la controversia.

El fallo de la Corte iba acompañado de las opiniones individuales de los Magistrados Bustamente y Rivero y Jessup y del Magistrado *ad hoc* Sir Louis Mbanefo, de las opiniones disidentes del Presidente Winiarski y del Magistrado Basdevant, de la opinión disidente conjunta de los Magistrados Sir Percy Spender y Sir Gerald Fitzmaurice, de las opiniones disidentes del Magistrado Morelli y del Magistrado *ad hoc* van Wyk, además de una declaración disidente del Magistrado Spiropoulos.

\*  
\* \*

En su fallo, la Corte tomó nota de que, para fundar la competencia de la Corte, los demandantes, teniendo en cuenta el párrafo 1 del Artículo 80 de la Carta de las Naciones Unidas, habían invocado el artículo 7 del Mandato del Africa Sudoccidental, de 17 de diciembre de 1920, así como el Artículo 37 del Estatuto de la Corte.

Antes de entrar a examinar las objeciones preliminares presentadas por Sudáfrica, la Corte estimó necesario decidir la cuestión previa relativa a la existencia de la controversia objeto de la demanda. Sobre este punto, estimó que no bastaba que una parte en un asunto contencioso afirmase la existencia de una controversia de orden jurídico con la otra parte. Debía probarse que la reclamación de una de las partes tropezaba con la oposición manifiesta de la otra. Aplicando este criterio, no cabía duda acerca de la existencia de una controversia entre las partes que comparecían ante la Corte, puesto que lo probaban claramente sus actitudes opuestas en cuanto al cumplimiento por la parte demandada, en su calidad de Potencia Mandataria, de las obligaciones dimanantes del Mandato.

\*  
\* \*

A continuación, la Corte recordó brevemente el origen, la naturaleza y las características del Sistema de Mandatos establecido por el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Los principios esenciales de este sistema

consistían principalmente en el reconocimiento de determinados derechos de los pueblos de los territorios insuficientemente desarrollados, en el establecimiento de un régimen de tutela ejercido sobre cada uno de esos pueblos por una nación adelantada, en calidad de "mandataria" y "en nombre de la Sociedad de las Naciones", y en el reconocimiento de "una misión sagrada de civilización" que incumbía a la Sociedad de las Naciones, como comunidad internacional organizada, y a sus Estados Miembros. Los derechos del Mandatario en relación con los territorios bajo mandato y sus habitantes se basaban en las obligaciones del Mandatario y, por así decirlo, eran simples instrumentos que habían de permitirle cumplir sus obligaciones.

En la primera de sus excepciones preliminares, la parte demandada sostenía que el Mandato sobre el Africa Sudoccidental no había sido nunca, o en todo caso no lo había sido desde la disolución de la Sociedad de las Naciones, un tratado o convención vigente en el sentido del Artículo 37 del Estatuto de la Corte. Al presentar en esta forma esa excepción preliminar, la parte demandada declaró que siempre había considerado, por supuesto, que el Mandato sobre el Africa Sudoccidental era "un tratado o convención por sí mismo, esto es, un convenio internacional entre el Mandatario, por un lado, y el Consejo, en representación de la Sociedad de las Naciones y/o de sus Miembros", por el otro, "pero que podía también adoptarse otro punto de vista, el de que, al definir los términos del Mandato, el Consejo adoptaba una medida de ejecución en aplicación del Pacto (que constituía evidentemente una convención) y no concertaba un acuerdo que fuera de por sí un tratado o una convención". La parte demandada añadía, a continuación, que, "según esta opinión ..., la declaración del Consejo habría de considerarse como constitutiva de una resolución ... que, al igual que cualquier otra resolución válida del Consejo, debería su validez jurídica al hecho de constituir una decisión del Consejo en ejercicio de los poderes que le confiere el Pacto". En opinión de la Corte, este punto de vista no estaba bien fundado. Si bien el Mandato sobre el Africa Sudoccidental tuvo la forma de una resolución, era sin duda de otra naturaleza. No podía considerársele como expresión de una simple medida de ejecución adoptada en aplicación del Pacto. De hecho y de derecho, era un acuerdo internacional que tenía el carácter de tratado o convención.

Se había dicho que el Mandato mencionado no había sido registrado de acuerdo con el Artículo 18 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, que decía así: "Ninguno de estos tratados o compromisos internacionales será obligatorio antes de haber sido registrado". Si el Mandato hubiese sido irrito y nulo *ab initio* por no haber sido registrado, se seguiría de ello que el demandado no tenía ni había tenido jamás títulos jurídicos para administrar el Territorio del Africa Sudoccidental;

le sería, por tanto, imposible afirmar que había tenido tal título hasta que fue descubierta esta causa de nulidad. El Artículo 18, destinado a evitar los tratados secretos y garantizar la publicidad de los convenios, no podía aplicarse de igual modo en el caso de tratados en los que la Sociedad de las Naciones era una de las partes, que en el caso de tratados concertados entre Estados Miembros individualmente.

Puesto que el Mandato aludido había tenido desde el principio el carácter de tratado o convención, la cuestión pertinente que se planteaba a continuación era la de si estaba aún totalmente vigente, comprendido su Artículo 7, o bien con respecto al Artículo 7 en particular. La parte demandada afirmaba que no estaba vigente, y esta tesis constituía la esencia de la primera excepción preliminar. Se alegaba que los derechos y obligaciones previstos en el Mandato en relación con la administración del Territorio, por ser de carácter objetivo, seguían existiendo, en tanto que los derechos y obligaciones relativos a la vigilancia administrativa que ejercía la Sociedad de las Naciones y a la aceptación de la jurisdicción del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, por ser de carácter contractual, se habían extinguido necesariamente al disolverse la Sociedad de las Naciones. El demandado sostenía, además, que, entre las disposiciones extinguidas con motivo de la desaparición de la Sociedad de las Naciones, figuraba el artículo 7 del Mandato, por el que la parte demandada había aceptado la jurisdicción de la Corte Permanente de Justicia Internacional en cualquier controversia que se suscitara entre el demandado, como Mandatario, y cualquier otro Miembro de la Sociedad de las Naciones acerca de la interpretación o la aplicación del Mandato.

Sobre este extremo, la Corte, recordando la opinión consultiva que emitió en 1950 acerca de la situación jurídica internacional del África Sudoccidental, declaró que era completamente clara la obligación en que estaba el Gobierno de la Unión de someterse a la vigilancia internacional. Negar las obligaciones relacionadas con el Mandato significaría negar la esencia misma de éste. La Corte recordó asimismo que, aunque había estado dividida en otros extremos en su opinión de 1950, se había mostrado unánime en estimar que el artículo 7 del Mandato, que se refería a la obligación de la Unión Sudafricana de aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte estaba aún "vigente".

Nada había ocurrido desde aquella fecha que obligase a la Corte a modificar sus conclusiones. En las actuaciones de 1950 se habían expuesto o mencionado todos los hechos importantes.

La Corte estimó que aunque la Sociedad de las Naciones y la Corte Permanente de Justicia Internacional hubieran dejado de existir, la obligación del demandado de someterse a la jurisdicción obligatoria se había traspasado efectivamente a la Corte actual antes de disolverse la Sociedad de las Naciones. Esta había dejado de existir a partir de abril de 1946, en tanto que la Carta de las Naciones Unidas había entrado en vigor en octubre de 1945; las tres partes en el presente procedimiento habían depositado sus ratificaciones respectivas en noviembre de 1945 y habían pasado a ser Miembros de las Naciones Unidas a partir de las fechas de esas ratificaciones. Desde entonces estaban sujetas a las obligaciones establecidas por la Carta y disfrutaban de los derechos nacidos de ella. En virtud de lo dispuesto en los Artículos 92 y 93 de la Carta y en el Artículo 37 del Estatuto de la Corte, el demandado se había obligado, al ratificar la Carta cuando aún existían la Socie-

dad de las Naciones y la Corte Permanente y cuando, en consecuencia, estaba todavía plenamente en vigor el artículo 7 del Mandato, a aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte actual, en lugar de la de la Corte Permanente.

La obligación así transferida había sido asumida voluntariamente por el demandado. En opinión de la Corte, la validez del artículo 7 no había sido afectada por la disolución de la Sociedad de las Naciones, de igual modo que el Mandato, en su totalidad, seguía aún vigente por las razones anteriormente indicadas.

La segunda excepción preliminar se basaba en la frase "otro Miembro de la Sociedad de las Naciones", contenida en el artículo 7, cuyo segundo párrafo decía así: "El Mandatario conviene en que, si surgiere entre él y otro *Miembro de la Sociedad de las Naciones* cualquier controversia acerca de la interpretación o la aplicación de las disposiciones del Mandato, tal controversia ... será sometida a la Corte Permanente de Justicia Internacional ...".

Se alegaba que, en vista de que, al disolverse la Sociedad de las Naciones el 19 de abril de 1946, todos los Estados Miembros de la Sociedad habían dejado de serlo y habían perdido los derechos correspondientes, no podía seguir existiendo ningún "otro Miembro de la Sociedad de las Naciones" en la actualidad. Según esa tesis, ningún Estado poseía *locus standi* ni calidad para invocar la jurisdicción de la Corte en cualquier controversia que se suscitara con el Demandado en su calidad de Mandatario.

La Corte señaló que la interpretación basada en el sentido natural y ordinario de las palabras empleadas no constituía una regla absoluta y que no cabía fundarse en ella cuando se llegaba a un resultado incompatible con el espíritu, el objeto y el contexto de la disposición que se interpretaba.

La protección judicial de la misión sagrada contenida en cada mandato era una característica esencial del Sistema de Mandatos. La vigilancia administrativa de la Sociedad de las Naciones constituía una garantía normal, destinada a garantizar el pleno cumplimiento por el Mandatario de la "misión sagrada" que debía desempeñar en relación con los habitantes del Territorio, y la función especialmente asignada a la Corte Permanente era aún más esencial, por ser la última instancia de protección por vía de recurso judicial contra los posibles abusos o violaciones del Mandato.

En virtud de la regla de la unanimidad (Artículos 4 y 5 del Pacto), el Consejo no podía imponer su opinión sobre el Mandatario. Si el Mandatario seguía desatendiendo las amonestaciones del Consejo, el único recurso que quedaba abierto para defender los intereses de los habitantes y proteger la misión sagrada era obtener una decisión de la Corte sobre la cuestión relacionada con la interpretación o la aplicación del Mandato. Sin embargo, ni el Consejo ni la Sociedad de las Naciones estaban habilitados para comparecer ante la Corte Permanente: el único recurso eficaz era que uno o varios Miembros de la Sociedad de las Naciones invocasen el artículo 7 y presentasen la controversia a la Corte Permanente para su decisión, como controversia entre ellos y el Mandatario. A fin de realizar este importantísimo objetivo, la disposición correspondiente había sido redactada en términos amplios. Era evidente, pues, la función esencial que el artículo 7 estaba llamado a desempeñar como una de las garantías ofrecidas por el Régimen de Mandatos en cuanto al respeto por el Mandatario de las obligaciones contraídas.

En segundo lugar, además de que la protección judicial era esencial para la misión sagrada y para los derechos de los Estados Miembros en virtud del Mandato, y que la Sociedad de las Naciones y el Consejo no tenían personalidad para invocar tal protección, el derecho a citar a la Potencia Mandataria ante la Corte Permanente había sido conferido de manera especial y expresa a los Miembros de la Sociedad de las Naciones, sin duda por ser también el mejor procedimiento de garantizar la protección de la Corte.

La tercera razón para estimar que el artículo 7, particularmente en cuanto a la frase "otro Miembro de la Sociedad de las Naciones", seguía siendo aplicable, era que en el período de sesiones de abril de 1946, los Miembros de la Sociedad de las Naciones habían llegado evidentemente a un acuerdo con miras a continuar los distintos Mandatos, en toda la medida de lo posible y practicable, en lo tocante a las obligaciones de las Potencias Mandatarias, y a mantener en consecuencia los derechos de los Miembros de la Sociedad de las Naciones, a pesar de la disolución de ésta. Ese acuerdo estaba demostrado no sólo por lo que decía la resolución de 18 de abril 1946 relativa a la disolución de la Sociedad de las Naciones, sino también por los debates relativos a la cuestión de los Mandatos celebrados en la Primera Comisión de la Asamblea y por toda la serie de circunstancias que concurrieron en ellos. Los Estados que eran Miembros de la Sociedad de las Naciones al tiempo de su disolución seguían teniendo derecho a invocar la jurisdicción obligatoria de la Corte lo mismo que antes de la disolución de la Sociedad de las Naciones, y ese derecho continuaría existiendo mientras el demandado ejerciese el derecho de administrar el territorio bajo Mandato.

Durante los prolongados debates que se habían celebrado tanto en la Asamblea como en la Primera Comisión, los delegados de las Potencias Mandatarias presentes habían declarado solemnemente su intención de seguir administrando los Territorios que les habían sido confiados de conformidad con los principios generales establecidos en los Mandatos en vigor. En particular, el delegado de Sudáfrica había declarado el 9 de abril de 1946 que "... la Unión continuará administrando el Territorio ajustándose escrupulosamente a las obligaciones que impone el Mandato ... La desaparición de los órganos de la Sociedad de las Naciones llamados a ocuparse de la vigilancia de los Mandatos ... impedirá necesariamente ajustarse por completo a la letra del Mandato. Sin embargo, el Gobierno de la Unión considera que la disolución de la Sociedad de las Naciones no disminuye para nada las obligaciones resultantes del Mandato ...". No podía haber, por parte del Gobierno de Sudáfrica, un reconocimiento más claro de la subsistencia, después de la disolución de la Sociedad de las Naciones, de las obligaciones que había contraído en virtud del Mandato sobre el África Sudoccidental, comprendido su artículo 7.

De lo dicho se desprendería claramente que había habido un acuerdo unánime entre los Estados Miembros presentes en la reunión de la Asamblea para que los Mandatos continuaran ejerciéndose en conformidad con las obligaciones definidas en ellos. Sin duda, esta continuación de las obligaciones impuestas por el Mandato no podría comenzar a tener efectos sino a partir del día siguiente a la disolución de la Sociedad de las Naciones; por eso, las objeciones basadas en la interpretación literal de las palabras "otro Miembro de la Sociedad de las Naciones" no tenían ningún peso, ya que la resolución de 18 de abril de 1946 se había aprobado precisamente para evitarlas y para continuar el

Mandato con el carácter de tratado entre el Mandatario y los Miembros de la Sociedad de las Naciones.

En conclusión, toda interpretación de la frase "otro Miembro de la Sociedad de las Naciones" debía tomar en consideración todos los hechos y circunstancias pertinentes relacionados con el acto de disolución de la Sociedad de las Naciones, a fin de determinar las verdaderas intenciones y finalidades de los Miembros de la Asamblea al adoptar la resolución final de 18 de abril de 1946.

Para negar la existencia del acuerdo se había dicho que el artículo 7 no era una disposición esencial del instrumento del Mandato para la protección de la misión sagrada de civilización. No se había insertado ninguna cláusula comparable en los Acuerdos de Administración Fiduciaria para los territorios anteriormente administrados con arreglo a tres de los cuatro Mandatos del tipo "C".

Por las razones indicadas previamente, la Corte desestimó las excepciones primera y segunda.

La tercera excepción consistía esencialmente en la tesis de que la controversia presentada ante la Corte no era una controversia en el sentido del artículo 7 del Mandato. La Corte recordó que el artículo 7 se refería "a cualquier controversia" surgida entre el Mandatario y otro Miembro de la Sociedad de las Naciones. Los términos empleados eran amplios, claros y precisos y se referían a cualquier controversia, tanto si se relacionaba con todas o algunas de las disposiciones del Mandato como si se refería a las obligaciones de fondo del Mandatario respecto de los habitantes del Territorio o respecto de los demás Miembros de la Sociedad de las Naciones, o bien a la obligación del Mandatario de someterse a la vigilancia de la Sociedad de las Naciones o a la protección prevista en el artículo 7. El alcance y el objeto de esas disposiciones indicaban que se entendía que los Miembros de la Sociedad de las Naciones tenían un derecho o interés jurídico en que el Mandatario cumpliera sus obligaciones, tanto para con los habitantes como para con la Sociedad de las Naciones y sus Miembros. Mientras el artículo 6 del Mandato preveía el ejercicio de la vigilancia administrativa por la Sociedad, el artículo 7 establecía en efecto, con la conformidad expresa del Mandatario, la protección judicial por la Corte Permanente. Huelga decir que dentro de su ámbito estaba comprendida la protección de los intereses concretos de los Miembros, pero no eran menos importantes el bienestar y el adelanto de los habitantes.

La Corte llegó a la conclusión de que la controversia examinada era una controversia en el sentido del artículo 7 del Mandato y que debía desestimarse la tercera excepción preliminar.

La Corte examinó a continuación la cuarta y última excepción, que consistía esencialmente en la proposición de que, en caso de existir una controversia en el sentido del artículo 7, no se trataba de una cuestión que no pudiese resolverse mediante negociaciones con los demandantes y de que no había habido ninguna negociación de ese género con miras a llegar a una solución.

A juicio de la Corte, el hecho de haberse llegado a un callejón sin salida en las negociaciones colectivas celebradas anteriormente, y el hecho de que tanto las exposiciones escritas como los argumentos orales de las partes hubieran confirmado claramente que la situación no había cambiado, obligaban a llegar a la conclusión de que no había ninguna razón que permitiera pensar que nuevas negociaciones conducirían a una solución. Habiendo alegado el demandado que no se habían entablado nunca negociaciones directas

entre él y los demandantes, la Corte consideró que lo importante no era tanto la forma de las negociaciones como la actitud y el punto de vista de las partes sobre las cuestiones de fondo planteadas.

Además, en los casos en que las cuestiones en litigio interesaban a la vez a un grupo de Estados, de una parte o de otra, en el seno de una entidad organizada, la vía más práctica de negociación había sido con frecuencia la diplomacia parlamentaria o la diplomacia por medio de conferencias.

Por las razones indicadas, la cuarta excepción no se consideró fundada y fue desestimada también.

La Corte concluyó que el artículo 7 del Mandato era un tratado o una convención todavía vigente en el sentido del Artículo 37 del Estatuto de la Corte y que la controversia era una de las previstas en el artículo 7 y no podía ser resuelta por negociación. Por consiguiente, la Corte era competente para decidir en cuanto al fondo del asunto.