

8. SITUACION JURIDICA INTERNACIONAL DEL AFRICA SUDOCCIDENTAL

Opinión consultiva de 11 de julio de 1950

La cuestión relativa a la situación jurídica internacional del Africa Sudoccidental había sido remitida a la Corte, para solicitar una opinión consultiva, por la Asamblea General de las Naciones Unidas (resolución de la Asamblea General de 6 de diciembre de 1949).

La Corte decidió por unanimidad que el Africa Sudoccidental era un Territorio sometido al Mandato internacional asumido por la Unión Sudafricana el 17 de diciembre de 1920;

Por 12 votos contra 2, que la Unión Sudafricana continúa teniendo las obligaciones internacionales resultantes del Mandato, en particular las de presentar informes y transmitir las peticiones de los habitantes de ese Territorio, debiendo ser ejercidas las funciones de supervisión por las Naciones Unidas y debiendo reemplazarse la referencia a la Corte Permanente de Justicia Internacional por la referencia a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con el artículo 7 del Mandato y el artículo 37 del Estatuto de la Corte;

Por unanimidad, que las disposiciones del Capítulo XII de la Carta eran aplicables al Territorio del Africa Sudoccidental, en el sentido de que proporcionan el medio de colocar al Territorio bajo el régimen de administración fiduciaria;

Por 8 votos contra 6, que la Carta no imponía a la Unión Sudafricana la obligación jurídica de colocar al Territorio bajo el régimen de administración fiduciaria;

Por último, por unanimidad, que la Unión Sudafricana no tenía competencia para modificar la situación jurídica internacional del Africa Sudoccidental, ya que esa competencia correspondía a la Unión Sudafricana actuando con el consentimiento de las Naciones Unidas.

*
* *

Las circunstancias en que se solicitó a la Corte que se pronunciara eran las siguientes:

El Territorio del Africa Sudoccidental era una de las posesiones alemanas de ultramar respecto a las cuales Alemania, en virtud del artículo 119 del Tratado de Versalles, renunció a todos sus derechos y títulos en favor de las principales Potencias aliadas y asociadas. Tras la guerra de 1914-1918, ese Territorio fue colocado bajo un mandato conferido a la Unión Sudafricana, la cual debía tener facultades plenas de administración y legislación sobre el Territorio, como parte integrante de la Unión Sudafricana. El Gobierno de la Unión debía ejercer una función de administración internacional en nombre de la Sociedad de las Naciones con objeto de promover el bienestar y el desarrollo de los habitantes del Territorio.

Tras la segunda guerra mundial, la Unión Sudafricana, pretendiendo que el Mandato había caducado, solicitó a las Naciones Unidas que reconocieran la incorporación del Territorio a la Unión Sudafricana.

Las Naciones Unidas denegaron su consentimiento a esa incorporación e invitaron a la Unión Sudafricana a colocar el Territorio bajo el Régimen de Administración Fiduciaria, conforme a las disposiciones del Capítulo XII de la Carta.

Al negarse a ello la Unión Sudafricana, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, el 6 de diciembre de 1949, la siguiente resolución:

“La Asamblea General,

“Recordando sus resoluciones anteriores: 65 (I), de 14 de diciembre de 1946, 141 (II), de 1º de noviembre de 1947, y 227 (III), de 26 de noviembre de 1948, sobre el Territorio del Africa Sudoccidental,

“Considerando conveniente que la Asamblea General, para proseguir el examen de la cuestión, solicite una opinión consultiva sobre los aspectos jurídicos de tal cuestión,

“1. Decide someter a la Corte Internacional de Justicia las siguientes preguntas, para que emita una opinión consultiva sobre ellas, la cual habrá de ser transmitida a la Asamblea General, si es posible, antes de su quinto periodo ordinario de sesiones:

“¿Cuál es la situación jurídica internacional del Territorio del Africa Sudoccidental y cuáles son las obligaciones internacionales de la Unión Sudafricana emanadas de esa situación jurídica internacional?; y en particular:

“a) ¿Continúa la Unión Sudafricana obligada internacionalmente en virtud del Mandato para el Africa Sudoccidental? Y, en caso afirmativo, ¿cuáles son sus obligaciones?

“b) ¿Son aplicables al Territorio del Africa Sudoccidental las disposiciones del Capítulo XII de la Carta? Y, en caso de serlo, ¿de qué manera se pueden aplicar?

“c) ¿Tiene la Unión Sudafricana competencia para modificar la situación jurídica internacional del Territorio del Africa Sudoccidental? O, en caso de una respuesta negativa, ¿quién tiene la competencia para determinar y modificar la situación jurídica internacional del Territorio?

“2. Solicita del Secretario General que comunique la presente resolución a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con el Artículo 65 del Estatuto de la Corte, acompañándola de todos los documentos que puedan arrojar luz sobre la cuestión.

“El Secretario General incluirá entre estos documentos el texto del artículo 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones; el texto del Mandato para el Africa Sudoccidental alemana, confirmado por el Consejo de la Sociedad de las Naciones el 17 de diciembre de 1920; la documentación pertinente relativa a los objetivos y las funciones del Régimen de Mandatos; el texto de la resolución aprobada por la Sociedad de las Naciones sobre la cuestión de los

mandatos el 18 de abril de 1946; el texto de los Artículos 77 y 80 de la Carta y los datos relativos a la discusión de estos Artículos en la Conferencia de San Francisco y en la Asamblea General, y el informe de la Cuarta Comisión y los documentos oficiales, incluso los anexos, del estudio de la cuestión del Africa Sudoccidental durante el cuarto período de sesiones de la Asamblea General.”

*
* * *

En su opinión, la Corte examina, en primer lugar, la cuestión de la continuación del Mandato conferido por las principales Potencias aliadas y asociadas a Su Majestad británica, para que lo ejerciera en su nombre el Gobierno de la Unión Sudafricana, sobre el Territorio del Africa Sudoccidental. La Corte declara que la Sociedad de las Naciones no era un “mandante” en el sentido en que ese término se emplea en la legislación de ciertos Estados. El Mandato sólo coincidía en el nombre con las diversas nociones de mandato existentes en las legislaciones nacionales. El carácter esencialmente internacional de las funciones de la Unión Sudafricana se deduce del hecho de que el ejercicio de esas funciones estaba sometido a la supervisión del Consejo de la Sociedad de las Naciones y a la obligación de presentar informes anuales, así como del hecho de que cualquier Miembro de la Sociedad de las Naciones podía someter a la Corte Permanente de Justicia Internacional cualquier controversia con el Gobierno de la Unión relativa a la interpretación o la aplicación de las disposiciones del Mandato.

Las obligaciones internacionales asumidas por la Unión Sudafricana eran de dos tipos: unas se referían directamente a la administración del Territorio y correspondían a la misión sagrada de civilización mencionada en el artículo 22 del Pacto; las otras se referían al mecanismo de ejecución y estaban estrechamente ligadas a las funciones de supervisión y control de la Sociedad de las Naciones; correspondían a las “garantías para el cumplimiento de esa misión”, mencionadas en el mismo artículo.

Las obligaciones del primer grupo representan la esencia misma de la misión sagrada de civilización. Su razón de ser y su objetivo original siguen vigentes. Como su cumplimiento no dependía de la existencia de la Sociedad de las Naciones, no pueden extinguirse simplemente porque el órgano de supervisión haya dejado de existir. Esta manera de pensar queda confirmada por el párrafo 1 del Artículo 80 de la Carta, que mantiene los derechos de los Estados y de los pueblos y los términos de los instrumentos internacionales vigentes hasta que los territorios de que se trata sean colocados bajo el régimen de administración fiduciaria. Además, la resolución de la Sociedad de las Naciones de 18 de abril de 1946 relativa a los territorios bajo mandato decía que cesaban las funciones de la Sociedad de las Naciones respecto a esos territorios; no decía que cesaran los mandatos.

En esa resolución, la Asamblea de la Sociedad de las Naciones manifestaba su convicción de que los mandatos seguirían existiendo hasta que se establecieran “nuevos acuerdos”, y la Unión Sudafricana, en varias declaraciones hechas a la Sociedad de las Naciones y a las Naciones Unidas, reconoció que las obligaciones derivadas para ella del Mandato continuaban existiendo tras la desaparición de la Sociedad de las Naciones. La Corte constata que, si la interpretación de los instrumentos jurídicos dada por las partes en ellos no es con-

cluyente para determinar su sentido, tiene al menos un gran valor probatorio cuando esa interpretación contiene el reconocimiento por una de las partes de sus obligaciones en virtud de un instrumento.

En cuanto al segundo grupo de obligaciones, la Corte constata que pueden surgir dudas por el hecho de que las funciones de vigilancia de la Sociedad de las Naciones respecto a los territorios bajo mandato no colocados bajo el nuevo régimen de administración fiduciaria no se transfirieron expresamente a las Naciones Unidas, ni fueron asumidas expresamente por esta Organización. Sin embargo, la obligación de un Estado mandatario de aceptar la vigilancia internacional y de presentar informes constituye una parte importante del sistema de mandatos.

No puede admitirse que la obligación de someterse a vigilancia haya desaparecido por la simple razón de que haya dejado de existir el órgano supervisor, cuando las Naciones Unidas tienen otro órgano internacional con funciones de vigilancia similares, aunque no idénticas.

Esas consideraciones de carácter general quedan confirmadas por el párrafo 1 del Artículo 80 de la Carta, en el que se garantizan no sólo los derechos de los Estados, sino también los de los pueblos de los territorios bajo mandato hasta que se concierten acuerdos de administración fiduciaria. La competencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas para ejercer esa supervisión y para recibir y examinar informes se deduce de las disposiciones del Artículo 10 de la Carta, que le autorizan a discutir cualesquiera asuntos o cuestiones dentro de los límites de la Carta y a hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas. Además, la resolución de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones de 18 de abril de 1946 presupone que las funciones de vigilancia ejercidas por la Sociedad de las Naciones serían asumidas por las Naciones Unidas.

En cuanto al derecho de petición, que no estaba mencionado ni en el Pacto ni en las disposiciones del Mandato, fue establecido mediante una decisión del Consejo de la Sociedad de las Naciones. La Corte opina que el derecho así adquirido por los habitantes del Africa Sudoccidental fue mantenido por el párrafo 1 del Artículo 80 de la Carta, tal como esa cláusula se ha interpretado anteriormente. La Corte opina, por tanto, que las peticiones deben ser transmitidas por el Gobierno de la Unión Sudafricana a la Asamblea General de las Naciones Unidas, que está jurídicamente capacitada para conocer de ellas.

Por consiguiente, el Africa Sudoccidental debe seguir considerándose como un Territorio colocado bajo el Mandato del 17 de diciembre de 1920. El grado de vigilancia que ejercerá la Asamblea General no debe sobrepasar el aplicable en el Régimen de Mandatos. Las mismas observaciones se aplican a los informes anuales y a las peticiones.

Con arreglo al artículo 37 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y al párrafo 1 del Artículo 80 de la Carta, la Corte estima que la competencia concedida en el artículo 7 del Mandato a la Corte Permanente de Justicia Internacional sigue en vigor y que, en consecuencia, la Unión Sudafricana está obligada a reconocer como obligatoria la jurisdicción de la Corte en los términos previstos en esas disposiciones.

Con respecto a la pregunta b), la Corte responde que las disposiciones del Capítulo XII son aplicables al Territorio del Africa Sudoccidental en el sentido de que

proporcionan el medio de colocar al Territorio bajo el régimen de administración fiduciaria.

Con respecto a la segunda parte de la pregunta, relativa al modo en que ese Capítulo es aplicable al Territorio, la Corte responde que las disposiciones del Capítulo no imponen a la Unión Sudafricana la obligación de colocar al Territorio bajo el régimen de administración fiduciaria mediante un acuerdo de administración fiduciaria. Esa opinión se basa en el texto permisivo de los Artículos 75 y 77 de la Carta, que se refieren a un "acuerdo" que implica el consentimiento de las partes interesadas. El hecho de que el Artículo 77 prevea la colocación "voluntaria" de ciertos territorios bajo el régimen de administración fiduciaria no indica que la colocación de otros territorios bajo ese régimen sea obligatoria. La palabra "voluntariamente" utilizada con respecto a los territorios comprendidos en la categoría c. del Artículo 77 puede explicarse por un exceso de prudencia y por el deseo de garantizar la libre iniciativa de los Estados que tengan territorios comprendidos en esa categoría.

La Corte estima que, si en el párrafo 2 del Artículo 80 se hubiera pretendido crear para el Estado mandatario una obligación de negociar y concertar un acuerdo, esa intención se habría expresado de modo directo. Considera también que ese Artículo no crea la obligación de iniciar negociaciones con miras a concertar un acuerdo de administración fiduciaria, ya que en esa disposición se habla expresamente de demorar o diferir "la negociación y celebración de acuerdos" y no simplemente de negociaciones. Además se refiere no sólo a los territorios bajo mandato, sino también a otros territorios. Por último, la simple obligación de negociar no garantiza por sí misma la celebración de acuerdos de administración fiduciaria. Es cierto que en la Carta se prevé y regula un solo régimen, el régimen internacional de administración fiduciaria. Si bien es lícito concluir que se esperaba que los Estados mandatarios siguieran el curso normal indicado en la Carta y concertaran acuerdos de administración fiduciaria, la Corte no puede deducir de esas consideraciones generales una obligación jurídica de los Estados mandatarios de concertar o negociar ese tipo de acuerdos. No corresponde a la Corte pronunciarse sobre los deberes políticos o morales que esas consideraciones puedan entrañar.

Por último, con respecto a la pregunta c), la Corte decide que la Unión Sudafricana no es competente para modificar de un modo unilateral la situación jurídica internacional del Territorio. Recuerda que el procedimiento normal para modificar su situación jurídica internacional sería colocar al Territorio bajo el régimen de administración fiduciaria por medio de un acuerdo concertado de conformidad con las disposiciones del Capítulo XII de la Carta.

En el artículo 7 del Mandato se exigía, para modificar cualquiera de sus disposiciones, la autorización del Consejo de la Sociedad de las Naciones. Con arreglo a la respuesta dada por la Corte a la pregunta a), esa facultad de supervisión corresponde ahora a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los Artículos 79 y 85 de la Carta, que exigen la aprobación de la Asamblea General para los acuerdos de administración fiduciaria, permiten aplicar por analogía el mismo procedimiento a una modificación de la situación jurídica internacional de un territorio bajo mandato cuyo objeto no sea colocarlo bajo el régimen de administración fiduciaria.

Además, la propia Unión Sudafricana estimó que debía someter al "juicio" de la Asamblea General, como "órgano internacional competente", la cuestión de la futura situación jurídica internacional del Territorio. Al hacerlo, reconoció la competencia de la Asamblea General en esa materia. Basándose en esas consideraciones, la Corte concluye que la competencia para determinar y modificar la situación jurídica internacional del Territorio corresponde a la Unión Sudafricana actuando de acuerdo con las Naciones Unidas.

*
* *

Sir Arnold McNair y el Magistrado Read adjuntaron a la opinión de la Corte sus opiniones separadas.

Valiéndose del derecho que les confería el Artículo 57 del Estatuto, los Magistrados Alvarez, De Visscher y Krylov agregaron a la opinión las exposiciones de sus opiniones disidentes.

El Vicepresidente Guerrero declaró que no podía sumarse a la opinión de la Corte en la respuesta a la pregunta c). Para él, la Carta imponía a la Unión Sudafricana la obligación de colocar al Territorio bajo administración fiduciaria. Sobre ese punto y sobre el texto en general, compartía las opiniones expresadas por el Magistrado De Visscher.

Los Magistrados Zoricic y Badawi Pasha declararon que no podían suscribir la respuesta dada por la Corte a la segunda parte de la pregunta b), así como que compartían en general el punto de vista expresado al respecto en la opinión disidente del Magistrado De Visscher.

La opinión de la Corte fue emitida en una vista pública. Se presentaron exposiciones orales en nombre del Secretario General de las Naciones Unidas, por el Subsecretario General encargado del Departamento Jurídico, y en nombre de los Gobiernos de Filipinas y de la Unión Sudafricana.