

II. RESEÑA HISTÓRICA DEL TERRITORIO. SU SITUACIÓN INTERNACIONAL. BASE JURÍDICA DE LA RESOLUCIÓN 2145 (XXI)

8. *Reseña histórica del territorio.* El año de 1885, fecha de celebración de la Conferencia de Berlín sobre el África negra puede ser considerado como el punto de partida para una breve reseña histórica del África sudoccidental, hoy Namibia, puesto que hasta mediados del siglo XIX, la situación en esta parte del mundo había sido estable por varios siglos, o mejor dicho, irrelevante para los intereses de los países europeos coloniales. La paz sólo era perturbada por algunas refriegas entre hereros y namas por conflictos de tierras de pastoreo. Los blancos se trasladaron al territorio del Sudoeste africano en pequeña escala y pudieron establecerse o circular libremente como comerciantes o misioneros. Un comercio de cierta monta se llevaba a cabo entre los pueblos herero y nama y la Colonia del Cabo, sobre todo decenas de miles de cabezas de ganado que eran dadas en trueque por ropa, armas, licor y otros artículos manufacturados.

Durante los años setenta del siglo pasado el líder de los hereros, Maharero se alarmó cuando una primera oleada de Trek-Bóers cruzó Hererolandia en su camino hacia Angola. Maharero protestó ante el gobierno del Cabo pidiendo detener las futuras migraciones de Afrikaners a causa de su furiosa antipatía racial hacia los africanos, y pidió igualmente un pacto de protección con Gran Bretaña. Aunque Ciudad del Cabo tenía interés, la idea fue desechada en Londres, y Alemania, recién llegada al reparto de África, se anexó la región en la Conferencia de Berlín.²³

1. 1885-1915. En realidad, los alemanes nunca establecieron control sobre toda su colonia, prefiriendo dejar sin vigilancia las regiones del norte, ocupadas como lo estaban por un buen número de relativamente bien armados e independientes ovambos. Sin embargo, impusieron reglas estrictas sobre la zona que ocupaban los hereros y namas, área que es aún hoy conocida como la "zona de policía". Les tomó 22 años a los alemanes desposeer de sus tierras a los hereros y a los namas; eliminaron físicamente las tres cuartas partes

²³ El resultado de dicha conferencia internacional fue la llamada Acta General, firmada en Berlín, el 26 de febrero de 1885. Para mayores detalles, cfr. M. Seara Vázquez, *Del Congreso de Viena a la paz de Versalles*, UNAM, México, 1969, pp. 181 y ss.

de los africanos y destruyeron o confiscaron sus cientos de miles de cabezas de fino ganado.²⁴

Desde el principio los africanos se resistieron a aceptar que los extraños, sin siquiera consultarlos, buscasen apoderarse de su país. El jefe de los hereros fue persuadido de firmar un pacto de protección con un tal Heinrich Goering, padre del que iba a ser célebre jefe nazi, pero el sabio jefe nama, Hendrik Witbooi expresó su sorpresa de que los alemanes tuviesen la impertinencia de buscar dominar a su pueblo. Escribió una carta severamente redactada al jefe Maharero reprendiéndole por permitir que una pequeña controversia sobre tierra de pastoreo lo hubiese llevado a aceptar la "protección" alemana.

La inmigración alemana a la nueva colonia fue en muy pequeña escala hasta después de 1900. Los granjeros pudieron en un principio adquirir porciones de tierra de los hereros y de los namas y grandes áreas de desierto fueron vendidas por las autoridades coloniales a compañías concesionarias que especulaban con el posible hallazgo de minerales. El proceso de compra de tierras lo inició Adolf Lüderitz, quien sentó un siniestro precedente con su primera adquisición importante de tierra obteniéndola de un jefe nama por medio del engaño.

Los alemanes trataron de consolidar su posición con un ataque armado por sorpresa al asentamiento de Witbooi. El intento fue un fiasco ya que el líder nama no solamente rechazó el ataque sino que capturó 150 caballos de los alemanes. Después de este fracaso los alemanes se propusieron llevar a cabo una campaña de gradual colonización. Explotaron las diferencias entre los líderes africanos al favorecer a algunos y atacar a otros, aislando a los fuertes y dominando a los débiles. El arquitecto de esa política era el mayor Leutwein quien desarmó a todos los clanes débiles y estableció alianzas con los grupos poderosos como los namas de Witbooi de tal manera que las autoridades alemanas lograron que sus auxiliares armados, los africanos, ayudasen a las tropas del Kaiser a consolidar su gobierno colonial.²⁵

La codicia de los granjeros alemanes para adquirir más y más tierras alentó a las autoridades a introducir leyes bajo las que los africanos podían ser objeto de elevadas multas por permitir que su ganado penetrara en tierras adquiridas por los granjeros alemanes y su ganado podía ser confiscado como alternativa a las multas. Comerciantes sin escrúpulos igualmente otorgaron crédito a los africanos exigiéndoles el reembolso a corto plazo con enormes tasas de interés que permitieron la confiscación de más tierra y más ganado como compensación a la falta de pago. Los africanos gradualmente perdieron su principal fuente de vida. Muchos de ellos tuvieron que buscar trabajo con

²⁴ Cfr. Peter Fraenkel, *The Namibians of South West Africa*, Minority Rights Group, Report N° 19, London, 1974, p. 8.

²⁵ J. H. Wellington, *South West Africa and its Human Issues*, Oxford, 1967, p. 202.

los granjeros blancos que a menudo los trataron como si fuesen esclavos. La actitud de los colonos alemanes se ilustra perfectamente por el edicto promulgado por la oficina de colonias alemanas, *Deutsche Kolonialbund*, la organización de los colonos:

1. Toda persona de color debe considerar al blanco como un ser superior.
2. En los tribunales el testimonio de un blanco solamente dejará de preponderar por el testimonio de siete personas de color.

Hacia el año de 1904, la situación de muchos africanos en la llamada Zona de Policía era desesperada. En aquel año los Bondelswarts en el extremo sur se rebelaron y a los pocos días, de manera semejante, los hereros decidieron que ya no aceptarían la autoridad alemana. Su líder Samuel Maharero promulgó un edicto en el que se decía que ninguna mujer o niño alemán, así como ningún inglés, Bóer o misionero iba a sufrir daño alguno y que su propiedad iba a ser respetada, lo que contrasta con la orden de exterminación emitida por el general alemán von Trotha quien los venció. El levantamiento herero duró varios meses, pero los africanos que tenían escasez de municiones y primitivos rifles victorianos contrastaban con la situación de los alemanes que respondieron a su levantamiento con seis divisiones equipadas con artillería de campo y con armas automáticas Maxim. Envenenaron los escasos pozos de agua en la región de Omaheke y dispararon a los emisarios que vinieron a negociar un acuerdo de paz. Muchos de los sobrevivientes hereros huyeron al otro lado de la frontera en lo que es ahora la República de Botswana, donde sus descendientes aún viven. Las protestas de Alemania hicieron que la orden de exterminación fuera suspendida por el Kaiser. Pero para entonces, 75 000 hereros habían muerto; los últimos remanentes de su tierra y ganado fueron confiscados y distribuidos como “compensación” a los granjeros alemanes.²⁶

Los namas, quienes sintiéndose obligados a cumplir su pacto de proveer auxiliares armados, habían inicialmente ayudado a los alemanes en contra de sus propios hermanos africanos, al contemplar el tratamiento que les dieron a los hereros se horrorizaron y se volvieron en contra igualmente de los alemanes. Los hereros no se enfrentaron al ejército del Kaiser en un conflicto abierto, sino que organizaron una guerra de guerrillas que duró tres años. Esta campaña redundó en la muerte de 2 000 soldados de tropa y gastos de 400 millones de marcos para proteger menos de 3 000 granjeros blancos. Cuando la lucha finalmente terminó en 1907, tres cuartos de los namas habían sido muertos y confiscadas la mayor parte de sus tierras y víveres que quedaban. Las guerras herero y nama habían costado la vida de cerca de la mitad de la población del país.

²⁶ Cfr. *Idem*, p. 65.

Se promulgaron leyes draconianas que prohibían a los africanos adquirir tierra o ganado, forzándolos a llevar carnets de indentificación o salvoconductos e incurrir en castigos por vagancia si no trabajaban para granjeros blancos. Los granjeros habían sido autorizados a castigar a sus trabajadores azotándolos según la ordenanza de 1896 que contribuyó a la insurrección, pero ahora se permitían otras medidas, como la prisión con hierros hasta de catorce días por negligencia en las tareas, holgazanería, insubordinación o desertión, impuestas por un magistrado a petición de un granjero blanco. La violencia y la brutalidad corrientes causaron una pública protesta en Europa una década después, cuando el gobierno británico publicó casos penales concretos de la administración colonial alemana.²⁷

Con el descubrimiento de diamantes en 1908 y el aumento de los asentamientos blancos que empleaban fuerza de trabajo forzoso africano, los blancos empezaron a prosperar. El valor de las exportaciones se elevó de 0.4 millones de marcos en 1906 a 1.6 millones en 1907, 7.8 millones en 1908, 22.1 millones en 1909 y 34.7 millones en 1910.²⁸

2. 1915 a 1919. Poco después del estallido de la Primera Guerra Mundial, las tropas sudafricanas actuando bajo las órdenes británicas ocuparon la colonia alemana. Se vieron ayudados por los mismos africanos quienes se sublevaron de nuevo alentados por los británicos, en la forma de Lord Buxton, para ver la invasión como una liberación.

Se declaró la ley marcial y se permitió a los africanos tomar las tierras de la corona alemana no ocupadas por los granjeros blancos. Los reservistas alemanes fueron devueltos a sus ocupaciones en tiempos de paz donde se asentaron para esperar la victoria alemana en Europa. Con la última y definitiva derrota alemana las potencias aliadas se reunieron en la Conferencia de Paz en Versalles y establecieron la Sociedad de las Naciones. Una de las tareas de la Conferencia fue determinar el futuro de las antiguas colonias alemanas.²⁹

3. 1919 a 1946. Los líderes sudafricanos Smuts y Botha exigieron el derecho de anexarse el África Sudoccidental e incorporarla a la Unión de Sudáfrica como botín de guerra, pero la Sociedad de Naciones había nacido con el deseo de introducir un orden mundial relativamente más pacífico y civilizado. Y el Premier Lloyd George junto con el presidente Wilson convinieron en "que la Sociedad de Naciones sería el hazmerreir..." si la administración de las antiguas colonias alemanas no era "dotada con la calidad de mandato".³⁰

²⁷ Cfr. Helmut Bley, *South West Africa under German Rule 1894-1914*, London, 1971, pp. 51 y ss.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Cfr. Peter Fraenkel, *op. cit.*, p. 12.

³⁰ Cfr. F. P. Walters, *op. cit.*, pp. 69 y ss.

Los mandatos fueron otorgados a los mandatarios de territorios tales como el África Sudoccidental. El artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones establecía: "... Que el bienestar y el desenvolvimiento de esos pueblos constituye una *misión sagrada de civilización* y conviene incorporar al presente Pacto garantías para el cumplimiento de dicha misión".

Bajo los términos del mandato, la potencia mandataria iba a preparar al país tutelado para una eventual autodeterminación y no debería aprovecharse de la situación derivada de la Administración de esos territorios. Como una salvaguardia estaba obligado a someter informes anuales a la Comisión Permanente de Tutela de la Sociedad de Naciones. El Mandato para el África Sudoccidental fue instituido en la ciudad de Ginebra el 17 de diciembre de 1920 y fue "conferido a su Majestad Británica para ser ejercido en su nombre por el gobierno de la Unión Sudafricana".

Hay algunas cláusulas clave en el documento que establece el Mandato que son importantes en todas las consideraciones de la controversia que se va a suscitar después. Son particularmente relevantes los artículos 2 y el 7, así como el 14, este último del Pacto de la Sociedad de Naciones.

Aunque el artículo 2º del Pacto de Tutela establecía que el mandatario tendría pleno poder de administración y legislación sobre el territorio... "como una parte integrante de la Unión Sudafricana, y puede aplicar las leyes de la Unión de Sudáfrica al territorio, a reserva de aquellas modificaciones locales que las circunstancias puedan requerir", continuaba, "el mandatario promoverá a lo máximo el bienestar material y moral así como el progreso social de los habitantes del territorio..." El artículo 7º establecía que "el mandatario está de acuerdo en que, en el caso de que surgiera alguna controversia entre dicho mandatario y otro miembro de la Sociedad de Naciones relativo a la interpretación o la aplicación de los preceptos del Mandato, tal controversia, si no puede ser resuelta por la vía de la negociación, deberá ser sometida a la Corte Permanente de Justicia Internacional según lo establecido en el artículo 14 del Pacto de la Sociedad de las Naciones".³¹

Los términos del mandato permitieron que el gobierno sudafricano repatriara todos los enemigos nacionales y confiscara su propiedad; esta medida fue acordada después de que las potencias aliadas habían llegado a la conclusión de que la política colonial alemana de la pre-guerra había sido una política de explotación despiadada puramente en interés de la población blanca. Había implicado provocación de la población indígena a la rebelión, seguida de genocidio, confiscación de tierras y sistema laboral que significaba la esclavitud. La intención de la Sociedad de las Naciones fue prevenir que se repitiera tal situación y que los intereses de los habitantes originarios y de pleno derecho de dicho territorio fueran considerados por encima de todos

³¹ Cfr. Leonard Lazar, *Namibia; The Mandate Trust*, London, 1972, p. 38.

los demás. Hacia el año de 1928 una gran afluencia de colonos blancos de Sudáfrica había elevado la población blanca a 28 000 habitantes, el doble de la población blanca en 1913.

El ya referido Smuts consideró claramente al Mandato como algo más que un gesto que impedía lo desagradable de una anexión directa. En el año de 1925 hizo un discurso en Parlamento de la Unión Sudafricana en que decía: "No pienso que sea necesario anexar el África Sudoccidental... (el mandato) da tan completa soberanía, no solamente administrativa, sino legislativa, que no necesitamos pedir nada más."³²

La ocupación sudafricana no trajo, sin embargo, paz al territorio. Aún antes de que el pacto de tutela hubiese sido firmado, el mayor Pritchard funcionario encargado de los asuntos indígenas, se dirigió a Ovambolandia para tratar de persuadir a los caciques de enviar sus hombres al trabajo de las minas y ferrocarriles del sur. Al mismo tiempo, los ovambos del norte fueron atacados por unidades del ejército portugués; la carnicería fue terrible puesto que los portugueses no hicieron prisioneros sino mataron a todo aquel capturado. Los sobrevivientes se dirigieron al sur y pidieron la protección de Pritchard. Él pudo arreglar que los portugueses desistieran, lo que le valió cierto apoyo de los caciques. Poco después, las tropas sudafricanas entraban en Ovambolandia después que los portugueses habían alegado violaciones a su frontera por parte de los ovambos. Se convino así formalmente la línea fronteriza con Portugal, marcándola justamente a través de la mitad de Ovambolandia y dividiendo a su pueblo en dos. Fue así como los ovambos quedaron bajo el control y gobierno blanco.³³

La nueva administración se enfrentaba ahora con otra rebelión en el extremo sur, donde los namas bondelswart habían llegado al término de su paciencia y se rebelaron por tercera vez en 30 años. Todas sus tierras, salvo un pequeño remanente, habían sido confiscadas por los alemanes, dejando muy poco e inadecuado espacio para alimentar a su ganado, por lo que fueron obligados a recurrir a la cacería de animales salvajes con jauría de perros. Los alemanes habían ocasionalmente disparado a sus perros para forzarlos a buscar trabajo con los granjeros blancos, pero los sudafricanos fueron más sutiles. En lugar de dispararles a los perros, les impusieron altas tasas de impuestos sobre la propiedad de los mismos que los bondels no pudieron pagar. Más de un ciento fueron multados por el no pago de impuestos sobre los perros y puestos en prisión cuando no pudieron pagar las multas. Los bondels fueron también obligados por ley a comprar los fierros de marca para marcar su ganado, pero mientras a los granjeros blancos se les permitió conservar sus fierros de marca a los bondels se les obligó a entregarlos a la

³² Cfr. Ruth First, *South West Africa*, Harmondsworth, 1963, p. 77.

³³ Cfr. I. Goldblatt, *History of South West Africa from the Beginning of the Nineteenth Century*, Cape Town, 1971, pp. 32 y ss.

policía para que se los cuidasen. Se quejaban de que muchos granjeros blancos no solamente no les pagaban a los trabajadores y campesinos bondel, como les habían prometido, sino que eran azotados; mostrándole al Administrador las huellas de dichos azotes.

En abril de 1922 un líder en exilio, Jacobus Christian, quien había sido internado después de un levantamiento en contra de los alemanes, regresó a su pueblo con quince compañeros armados. La policía trató de arrestarlos, pero los bondels decidieron irse a un campamento especial con sus mujeres e hijos a lo alto de una colina. Cuando el Administrador recibió el rechazo de su proposición de rendición, atacó con 370 miembros equipados con armas mecánicas y 2 aparatos de bombardeo del ejército de la Unión. La colina fue bombardeada. La mayoría de los bondels se rindieron, pero 150 hombres en caballo se escaparon hacia otras colinas y mantuvieron la lucha por algunos días más. Más de 100 de un total de 600 bondels fueron muertos; las bajas entre los blancos fueron de 2 muertos y 5 heridos. La Comisión Permanente de Tutela vio con gran preocupación este incidente y expresó la opinión unánime de que la versión sudafricana sobre el mismo era imparcial e incompleta. De los ocho miembros de la Comisión cinco declararon que la causa de la rebelión era la desconfianza que se había enseñoreado entre las razas y la actitud no solamente de los granjeros blancos sino también del Administrador del territorio, de que los africanos estaban allí fundamentalmente como trabajadores para los blancos.³⁴

En 1924 los basters de Rehoboth se rebelaron. Habiéndoseles otorgado lo que ellos consideraban como una forma de independencia por los alemanes, solicitaron la independencia del gobierno de Sudáfrica y proclamaron a Rehoboth como una República. Se les dio entonces una forma de independencia constitucional por medio de su propio *Kaptein* y *Raad*, pero la mayoría se negó a reconocer el gobierno oficialmente nombrado y formó un gobierno rival que envió emisarios al Primer Ministro de Sudáfrica en la Ciudad del Cabo y después fue a la apelación ante la Sociedad de las Naciones en Ginebra. Todo esto creó lo que era una embarazosa e intolerable situación para el Administrador del territorio, el que rodeó completamente Rehoboth con tropas armadas e hizo sobrevolar tres bombarderos sobre el pueblo para obligar a los rebeldes a rendirse.

Los bombarderos fueron empleados de nuevo en 1932, en Ovambolandia cuando el pueblo del Jefe Ipimbu fue totalmente destruido. El ataque fue supervisado por el mismo Administrador, como un gesto de poder, después de que el Jefe se había negado a pagar una multa. A pesar de las cada vez mayores quejas y agravios del pueblo africano no existía oficialmente violencia por parte de los blancos, sino el robo virtual de su tierra, usada y ocupada por los granjeros blancos. Dado que los intereses del pueblo eran

³⁴ *Ibidem*.

una “sagrada misión” de acuerdo con el mandato, Sudáfrica no realizó esfuerzo alguno para regresarles sus tierras a los hereros y a los namas.

Una indicación de la futura política aparece en el informe del Administrador a la Comisión Permanente de Tutela en 1921. Dicho informe establece que: “El problema indígena es el problema de la tierra en lo que se refiere a las condiciones de asentamiento, bienestar y contento de la población y su permanencia continua allí. Pero en este último punto, existen dificultades en la manera de procurar bases suficientes y adecuadas respecto al problema de los derechos adquiridos.” Mencionaba que nada pudo ser hecho para otorgar tierra en permanencia durante el periodo de la guerra y que a los nativos se les había dado acomodo temporal en las fincas y granjas del gobierno. Dijo que ellos habían apreciado mucho esto y que “saludables y bien nutridos niños nacidos durante este periodo se pueden observar allí, lo que representa trabajadores potenciales para el futuro”. El empleo de esta frase “en este último periodo” parecía bastante peculiar después de solamente un año de operación del mandato, particularmente visto que los únicos “derechos adquiridos” pueden haber sido las granjas alemanas más las otras pocas tomadas por los sudafricanos durante 1920.

Una comisión de dos miembros fue nombrada para investigar la disponibilidad de trabajo en las reservas y el problema de la colocación de los africanos restantes. Recomendaron trasladar todos los asentamientos de africanos de las áreas planeadas para granjas comerciales de los blancos. Incentivos generosos como términos a largo plazo, préstamos sin interés fueron ofrecidos a sudafricanos blancos —que eran fundamentalmente afrikaners pobres— para alentarlos a venir al territorio del África Sudoccidental y tomar pedazos de tierra para granjas agrícolas. La comisión sugirió que el extremo nor-este del territorio sería apropiado para la alocaación de los africanos desplazados, pero tal área es la Omaheke —región arenosa del Kalahari que carece de toda superficie con agua— donde decenas de miles de hereros habían muerto de sed y hambre durante el reino de terror de von Trotha menos de 20 años antes. Tal recomendación no pudo haber sido hecha por ignorancia, ya que aparte de haber pedido consejo de los Departamentos de Tierras y Vigilancia, el informe del Administrador de 1918 dio como una desventaja adicional del área que el derrengue entre el ganado era común y que los granjeros blancos de la franja sur del Omaheke, cerca de Gobabis, habían sido aconsejados para que desalojaran esa zona. De hecho muchos cientos de hectáreas de tierra y campo para ganado fino en esta región habían pertenecido antes a los hereros y estaban como tierras vacantes en ese momento pero las autoridades no quisieron autorizar a los africanos a establecerse allí.³⁵

³⁵ Cfr. *Administrator's Reports to the Permanent Mandates Commission*, League of Nations Documents Series, Geneva, 1928.

Todo esto es de importancia hoy en día para mostrar dónde radica realmente la responsabilidad de los establecimientos blancos. Los hereros se horrorizaron ante la sugerencia de que debían trasladarse a la región de Omaheke. Su cacique, nombrado por Samuel Maharero cuando se fue al exilio a Botswana, Hosea Kutako protestó: "somos una gran nación y como tal no nos desarrollaremos en regiones como ésta en donde solamente existe agua de pozos perforados profundamente. De hecho es un desierto en donde ningún ser humano vivió nunca antes. Es una región buena solamente para bestias salvajes... Somos los habitantes originales del África Sudoccidental y conocemos lo mejor y lo peor de todo el país. Sabemos las regiones que son buenas para las bestias salvajes pero nosotros somos seres humanos y no deseamos ser cambiados en tales..."

En su informe del año de 1922 el Administrador explicó claramente qué intereses consideraba de la mayor importancia. Hizo notar que los africanos... "quienes por supuesto han sido los propietarios originales de la tierra que, como resultado de la guerra fue confiscada por el gobierno alemán..., habían esperado que esta administración, como resultado natural de la guerra, confiscaría de manera semejante las granjas propiedad de alemanes y de esta manera recobrarían los nativos las tierras perdidas y sus hogares previamente ocupados por ellos. Casi sin excepción, cada sector pidió que se le diese parte de las antiguas áreas tribales, en las que los derechos adquiridos se han fortalecido, lo que ha hecho tan difícil hacerles ver cuán imposible es satisfacer sus demandas".⁸⁶

Sin embargo, la administración sudafricana no sólo no se inhibió en anexionarse las tierras africanas, sino que como los alemanes lo hicieron anteriormente, pensaron que era necesario introducir leyes restrictivas y discriminatorias que aplicaron sólo a los africanos cuyos intereses se suponía que estaban protegiendo bajo la "sagrada misión" encomendada cuando aceptaron el mandato.

Bajo una ley sobre la vagancia proclamada por Sudáfrica como potencia mandataria, los africanos pudieron ser castigados por abandonar sus regiones salvo que fuese para trabajar para un blanco. Los primeros infractores pudieron ser sentenciados a "un periodo de servicio" en las obras públicas o para un particular. De tal manera que el arresto de los vagos ayudó de manera suplementaria a los granjeros a obtener mano de obra barata. La "proclamación sobre amos y sirvientes" de 1920 establecía castigos por negligencia en el trabajo, ebriedad, desertión de un empleo, etcétera. "La proclamación sobre la administración de indígenas N° 11" de 1922 introdujo las leyes sobre pases; a partir de entonces a los no blancos no les era permitido ingresar o abandonar el territorio y ni siquiera su región sin un permiso que se debía mostrar a solicitud de cualquier guardia o policía. Se dictaron nuevas medidas

⁸⁶ Cfr. *Administrator's Reports...*, cit., Geneva, 1923.

legislativas represivas como la “proclamación sobre condiciones del toque de queda, N° 33”, de 1922 que permitió a las autoridades locales evitar la presencia de los africanos en las calles o plazas públicas de cualquier localidad entre las nueve de la noche y las cuatro de la madrugada.

En el año de 1925 se otorgó a los blancos del territorio una medida de autogobierno y fueron formados un Comité Ejecutivo, un Consejo Consultivo y una Asamblea Legislativa. Seis de los dieciocho miembros de la Asamblea eran nombrados por el Administrador del Territorio y el resto eran electos exclusivamente por electores blancos. Cuando Lord Lugard de la Comisión Permanente de Tutela inquirió sobre la manera como esto favorecería los intereses de los africanos, los sudafricanos explicaron que uno de cada ocho miembros nombrados sería escogido en función de su experiencia de la administración africana lo que le daría, “un conocimiento amplio de los deseos de los pueblos africanos”. La mencionada Comisión de la Sociedad de las Naciones fue informada también de que los africanos no eran suficientemente avanzados en ese momento como para pretender participar directamente en la conducción de su país en un futuro próximo y que al “nativo se le permitiría irse desarrollando lentamente de acuerdo con la capacidad que tiene”.

Esta preocupación en permitirle al pueblo africano “desarrollarse paulatinamente” se reflejó en una ausencia de esfuerzo para progresar y avanzar en su educación. Un ejemplo. El gasto en educación en 1927-28 fue distribuido de la manera siguiente: 8 000 estudiantes blancos: L. 120 520 de gastos (L. 15.70 por niño); 3 760 estudiantes negros: L. 10 500 de gastos (L. 2.80 por niño).

Estos datos son peores cuando se recuerda que existían solamente cerca de 28 000 blancos en el territorio, comparados con 107 000 negros en la zona de policía y unos 130 000 más, aproximadamente, fuera de ella, dando un gasto educativo *per capita* de L. 4.50 por blanco y L. .04 por negro.³⁷

El surgimiento de Hitler causó nuevas dificultades entre los alemanes y los sudafricanos; muchos alemanes tenían fuertes simpatías pro-nazis y esperaban la restauración de las antiguas colonias alemanas al nuevo Reich. La ola de nacionalismo alemán facilitó el que la Asamblea Legislativa predominantemente afrikaner pidiese que el territorio se incorporara a la Unión Sudafricana. Se designó una Comisión para estudiar la situación y hacer recomendaciones; un cuadro interesante de la situación en esa época surge de este informe sudafricano: “...la naturaleza del país y de sus habitantes no europeos son de tal índole que no puede haber ningún desarrollo real dentro del territorio sin la intervención del hombre blanco. Es un país fundamentalmente estéril, árido y sin agua con el que se puede hacer muy poco

³⁷ Cfr. UNESCO, *L'apartheid, ses effets sur l'éducation, la science, la culture et l'information*, Paris, 2eme. édition, 1972, pp. 42 y ss.

sin la perforación de pozos y la construcción de bombas de extracción..., no hay más que ver las Reservaciones de Bondelswart, Berseba y Rehoboth para ver que desafortunadamente han hecho un uso inadecuado los no europeos de la tierra ocupada por ellos. Los hereros han sido un poco más afortunados en ese sentido en sus reservaciones pero el precario progreso que han logrado ha sido debido en gran medida a la ayuda y supervisión de los funcionarios europeos".³⁸

Los africanos habían sido pastores de ganado muchos siglos antes de que los europeos llegasen a África. El tamaño exacto de sus rebaños antes de la conquista colonial no ha sido nunca conocido, pero se estima que sólo los rebaños hereros eran de unas 150 000 cabezas en 1890. Los africanos solían administrar bien. Su dificultad real fue causada por los blancos: la pérdida de tierras. Por ejemplo, los namas bondelswart habían reunido sus diversos ganados por toda el área desde el Río Orange hasta las montañas Karas, un área de cerca de 4 millones de hectáreas, sin embargo, para 1936 el mismo pueblo tenía que mantenerse en una pequeña reserva de 170 000 hectáreas, menos de una vigésima parte del tamaño original. Por contraste, el tamaño normal de las granjas propiedad de los blancos en esa área es de cerca de 15 000 hectáreas (37 000 acres) lo que es bastante para alimentar un rebaño viable de animales. Al atestar a los bondels y a otros grupos de africanos en pequeñas reservaciones las autoridades hicieron que fuera imposible evitar destruir la pequeña cantidad de pastos disponibles y los forzaron a buscar trabajo en las granjas de los blancos.

Es interesante acotar lo dicho por el profesor J. H. Wellington, profesor de geografía en la Universidad de Witwatersrand sobre este problema: "el meollo del asunto es seguramente que el mandatario, habiendo sido dirigido a hacer del bienestar de los nativos su principal preocupación y habiéndosele dado el poder de realizar esta política efectivamente, capturó las mejores tierras para sus propios súbditos, relegando a sus pupilos, quienes 'no eran capaces todavía de soportar por sí mismos las difíciles condiciones del mundo moderno', a regiones y áreas demasiado pequeñas para su sostenimiento, o aún más, en el caso de los hereros, a tierras mucho peores de aquellas a las que estaban acostumbrados".³⁹ Además de la pérdida de sus tierras, los africanos habían ganado igualmente una serie enorme de restricciones a su libertad.

La última sesión de la Comisión Permanente de Tutela de la Sociedad de las Naciones se reunió en junio de 1939 y censuró enérgicamente a Sudáfrica por su mezquino manejo del mandato. Una próspera población blanca no pagaba en ese tiempo ningún tipo de impuestos, sin embargo, cuando se le preguntó por qué la educación de los blancos recibía diez veces más dinero que la de los negros, en un país en donde una décima parte de la población

³⁸ Cfr. J. H. Wellington, *op. cit.*, p. 101.

³⁹ *Ibidem*.

total es la blanca, la respuesta fue que había carencia de profesores y que la provisión de más personal había sido considerado "... más allá de las posibilidades financieras de la Administración".⁴⁰

La Sociedad de las Naciones fracasó en el intento de hacer valer los derechos de los africanos en el África Sudoccidental bajo los términos del mandato. Otros fracasos de la Sociedad en impedir la codicia de algunas naciones por más territorios llevó a la ruptura de la paz mundial y a la Segunda Guerra Mundial.⁴¹

9. *Su situación internacional.* En el año de 1945, las potencias aliadas al término de la guerra reemplazaron a la Sociedad de las Naciones por la Organización de las Naciones Unidas. Aquellos que elaboraron la Carta de las Naciones Unidas decidieron que era adecuado que algunos de los antiguos territorios mandatados, heredados de la Sociedad de las Naciones recibiesen su pronta independencia —estos incluían países como Siria e Iraq— mientras que el resto deberían convertirse en territorios no autónomos y eventualmente en territorios bajo fideicomiso, que continuarían siendo guiados, ahora hacia una eventual autodeterminación, por las potencias originalmente mandatarias. Se organizó el Consejo de Administración Fiduciaria, el original comité de las Naciones Unidas, para reemplazar las funciones de la antigua Comisión permanente de Mandatos y cuidar de los intereses de los territorios fideicometidos... Todas las potencias mandatarias aceptaron esto y todas, desde entonces, han cumplido con sus obligaciones y llevado a sus pupilos hacia la independencia —todas excepto Sudáfrica—.

Namibia (antes llamada África Sudoccidental)⁴² es el único territorio del mundo bajo responsabilidad directa de las Naciones Unidas, por decisión tomada en octubre de 1966 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas, por abrumadora mayoría, resolvió que Sudáfrica —que había administrado el territorio por espacio de 46 años en virtud de un Mandato de la Sociedad de las Naciones— había dejado de cumplir con sus obligaciones internacionales y que, por consiguiente, el Mandato quedaba terminado.⁴³ La Asamblea pidió a Sudáfrica que se abstuviera de tomar toda medida constitucional, administrativa, política o de otra naturaleza que cambiara la situación internacional del territorio.

La Asamblea General, para dar cumplimiento a su decisión, estableció en

⁴⁰ Cfr. *Administrator's Reports...*, cit., Geneva, 1939.

⁴¹ Cfr. F. P. Walters, *op. cit.*, p. 754.

⁴² Territorio que tiene como límite al norte, Angola y la República de Sudáfrica, al sur y se extiende en una longitud de 1 448 kms en la costa sudoccidental de África. La población de Namibia, según estimaciones de 1968, era de 610 mil habitantes y su superficie de 824 296 kms².

⁴³ Cfr. Resolución 2145 (XXI) de la Asamblea General, de 27 de octubre de 1966, en *Apéndice*.

mayo de 1967 un comité especial denominado, Consejo de las Naciones Unidas para el África Sudoccidental, integrado por 11 Estados miembros, que se haría cargo de la administración del territorio y lo conduciría a la independencia.⁴⁴ A Sudáfrica se le instó a que retirara su administración y facilitara el traspaso de autoridad al Consejo. Éste, al que habría de prestar asistencia un Comisionado de las Naciones Unidas,⁴⁵ tendría su base en el territorio, pero Sudáfrica no se mostró dispuesta a acatar las disposiciones de la resolución de la Asamblea General, que consideró “ilegal”, y hasta el momento presente sigue administrando el territorio.

La administración de Sudáfrica comenzó en 1920, cuando el territorio del Sudoeste africano —que lo era alemán antes de la Primera Guerra Mundial— fue colocado bajo mandato de la Sociedad de las Naciones. En 1946, el gobierno trató de incorporar el territorio a la Unión Sudafricana declarando que esto representaría el deseo expreso de la mayoría de sus habitantes. La Asamblea General decidió, sin embargo, que los habitantes no habían llegado aún a la fase de desarrollo político que les permitiera decidir su propio futuro y pidió que, en lugar de esa incorporación, el territorio fuese puesto bajo la administración fiduciaria de las Naciones Unidas.⁴⁶ Ésta habría de ser la primera de más de 80 resoluciones aprobadas por la Asamblea General sobre la cuestión del África Sudoccidental.

Sudáfrica declinó poner el territorio bajo la administración fiduciaria de las Naciones Unidas, pero dijo que seguiría administrándolo atendida a los principios formulados en el mandato. Agregó que presentaría informes a las Naciones Unidas sobre el territorio, ofrecimiento que fue retirado en 1949 con el argumento de que la información suministrada se había utilizado para censurar al gobierno y criticar su administración. En vista de la negativa de Sudáfrica, las Naciones Unidas concentraron sus esfuerzos en que diera cumplimiento a sus obligaciones internacionales de conformidad con lo estipulado en el mandato.

En 1949, cuando una ley sudafricana estableció una asociación más estrecha con el territorio, la Asamblea general buscó una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre los derechos y obligaciones legales con respecto a su territorio. La Corte emitió su opinión consultiva el 11 de julio de 1950, dictaminando por unanimidad que el África Sudoccidental seguía siendo un territorio de conformidad con el mandato asumido en 1920, y que Sudáfrica no tenía competencia jurídica para cambiar la condición del terri-

⁴⁴ Cfr. Resoluciones 2248 (S-V) y 2372 (XXII) de la Asamblea General en el *Apéndice*.

⁴⁵ La Asamblea General, con fecha 18 de diciembre de 1973, aprobó el nombramiento de Séan MacBride, S. C., ex Ministro de Relaciones Exteriores de Irlanda, como nuevo Comisionado de las Naciones Unidas para Namibia, en reemplazo de Agha Abdul Hamid quien desempeñó el cargo desde diciembre de 1969.

⁴⁶ El régimen internacional de administración fiduciaria y su consejo incluyen del artículo 75 al 91 de la Carta.

torio sin el consentimiento de las Naciones Unidas. Por 12 votos contra 2 estimó que Sudáfrica tenía la obligación de transmitir a las Naciones Unidas peticiones de los habitantes autóctonos y presentar informes anuales sobre las condiciones existentes en el territorio. Por 8 votos contra 6, la Corte también falló que Sudáfrica no tenía obligación legal de colocar el territorio bajo el régimen de administración fiduciaria de las Naciones Unidas.⁴⁷

En 1950, la Asamblea aceptó esta opinión y estableció un Comité Especial para que conferenciara con Sudáfrica acerca de su cumplimiento. Sudáfrica convino en negociar con el Comité pero no estuvo de acuerdo en que las Naciones Unidas supervisaran el territorio, ni en presentar informes o peticiones. Después de nuevas propuestas y contrapropuestas las pláticas llegaron a una situación de estancamiento. Entre 1953 y 1962 se establecieron sucesivamente otros dos Comités para negociar con el gobierno sudafricano.

Entre las sugerencias que se derivaron de estas deliberaciones hubo una en el sentido de realizar la partición del territorio. Sudáfrica sugirió que la parte septentrional del territorio fuera colocada bajo la administración fiduciaria de las Naciones Unidas, en tanto que la parte meridional, más poblada, sería incorporada a Sudáfrica. Esta sugerencia fue rechazada posteriormente por la Asamblea, que de nuevo pidió se entablaran negociaciones que condujeran a la aplicación de la opinión de la Corte de 1950.

Mientras tanto iba en aumento la preocupación por la aplicación cada vez más extendida de la política del *apartheid* y la creciente inquietud en el territorio.

En 1964, el Comité de los Veinticuatro (que había asumido las labores de comités anteriores con respecto al África Sudoccidental) pidió a Sudáfrica que se abstuviera de llevar a la práctica las recomendaciones de su Comisión Odendaal. Este organismo, nombrado por Sudáfrica en 1962, recomendaba que el territorio fuese dividido en "territorios patrios" separados, tomando como base los grupos étnicos.⁴⁸

Cuando la Asamblea se ocupó de la cuestión en 1965, consideró que toda tentativa de dividir el territorio constituía una violación del mandato, y que anexionar parte del mismo o su totalidad era un acto de agresión; condenó la política de *apartheid* y discriminación racial extendida al territorio, junto con la política del gobierno sudafricano de frustrar indirectamente los derechos políticos y económicos de la población autóctona del territorio, mediante el asentamiento en el mismo de gran número de inmigrantes extranjeros. Instó a todos los Estados a que prestaran apoyo moral y material a la lucha por la libertad y la independencia.

⁴⁷ Cfr. E. Hambro, *La jurisprudence de la Cour Internationale*. Repertoire des arrêts, avis et ordonnances. Leyde, Sijthoff, 1952, 1963.

⁴⁸ Para mayores detalles, ver *infra*, capítulo III, núm. 11. 4.

En junio de 1966 el Comité de los Veinticuatro reiteró esta última petición como parte de una recomendación para que el Consejo de Seguridad adoptara medidas a fin de asegurar el retiro del territorio de todas las bases e instalaciones militares.

En el mes de julio de 1966, la Corte Internacional de Justicia emitió una decisión crucial relacionada con dos reclamaciones contra Sudáfrica presentadas por Etiopía y Liberia y referentes a la conducta de Sudáfrica en el territorio bajo mandato.

Al cabo de casi 6 años de deliberaciones, la Corte Internacional, por 8 votos contra 7, dictaminó el 18 de julio de 1966 que Etiopía y Liberia no tenían intereses legales en el caso ni tampoco en la cuestión tema de sus reclamaciones. En consecuencia la Corte declinó fallar sobre las cuestiones sustantivas del caso. La base de tal decisión fue que el mandato no contenía disposición alguna por la que los miembros particulares de la Sociedad de las Naciones pudieran rebatir sus disposiciones. Hemos de hacer adelante, un análisis más detallado de dicha decisión de la Corte Internacional.⁴⁹

Ante este inesperado giro de los acontecimientos, 35 Estados africanos solicitaron que en el periodo de sesiones de 1966 de la Asamblea General, se concediera prelación a la cuestión del África Sudoccidental. En la resolución que siguió, aprobada el 27 de octubre la Asamblea decidió dar por terminado el mandato y poner en adelante al África Sudoccidental “bajo la responsabilidad directa de las Naciones Unidas”. La Asamblea pidió al Consejo de Seguridad que adoptara medidas eficaces para asegurar el retiro de Namibia de la “presencia” sudafricana y lograr la independencia del territorio.⁵⁰

Para aplicar esta resolución, la Asamblea general estableció el Consejo para el África Sudoccidental —como se mencionó anteriormente— para administrar el territorio. Y en junio de 1968 proclamó que, de conformidad con los deseos del pueblo, el territorio se denominaría Namibia en el futuro. Desde esa fecha se ha conocido al Consejo con el nombre de Consejo de las Naciones Unidas para Namibia e igualmente las Naciones Unidas se han enfrentado desde entonces a la negativa de Sudáfrica de aceptar sus decisiones y de reconocer a dicho Consejo.

En resoluciones subsiguientes, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General han afirmado repetidamente el derecho del pueblo de Namibia a la libre determinación y la independencia; la legitimidad de su lucha contra la ocupación extranjera, y han condenado a Sudáfrica por no haberse retirado del territorio, particularmente por su desafío a una resolución del Consejo de

⁴⁹ Ver *infra*, capítulo V, núm. 13. 4. También, Rosalyn Higgins, “La Corte Internacional de Justicia y el Sudoeste Africano. Las Repercusiones de una sentencia”, *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, verano 1967, Ginebra, pp. 3-39.

⁵⁰ Se trata de la histórica resolución 2145 (XXI) que ya mencionamos y cuyo texto se incluye en el *Apéndice*.

Seguridad aprobada en agosto de 1969, en la que se pedía el retiro inmediato y, en cualquier caso, antes del 4 de octubre de 1969.⁵¹

En su vigésimo cuarto periodo de sesiones, celebrado en 1969, la Asamblea General condenó de nuevo a Sudáfrica por su persistente negativa a retirarse de Namibia y señaló a la atención del Consejo el agravamiento de la situación como resultado de esta negativa.

La Asamblea pidió al Consejo para Namibia que siguiera desempeñando sus funciones por todos los medios disponibles y nombró al subsecretario de Información Pública, Agha Abdul Hamid, Comisionado de las Naciones Unidas para Namibia, para suceder a Constantín A. Spavropoulos, subsecretario general de Asuntos de la Asamblea General y en su XXVIII periodo de sesiones (1973), designó a Séan MacBride, exministro de Relaciones Exteriores de Irlanda como el nuevo comisionado.

La condena de Sudáfrica por la Asamblea General fue repetida por el Consejo de Seguridad el 30 de enero de 1970, cuando estableció un subcomité especial para estudiar los medios y arbitrios, "con los que puedan aplicarse eficazmente las resoluciones pertinentes del Consejo... de conformidad con las disposiciones de la Carta, teniendo en cuenta la patente negativa de Sudáfrica a retirarse de Namibia".⁵² Se pidió al subcomité que presentara sus recomendaciones al Consejo para el 30 de abril de 1970.

Mientras tanto prosiguió el desacato de Sudáfrica a la voluntad de la mayoría de las Naciones Unidas. Aquella ha adoptado medidas legislativas para llevar a la práctica la política de establecer "territorios patrios" separados y para el traspaso al gobierno sudafricano de determinadas funciones administrativas territoriales. Además de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, el Consejo para Namibia y el Comité de los 24 han señalado en varias ocasiones a la atención mundial la consolidación de este control ilegal, y el incremento de la violencia y los asesinatos que se cometen contra los combatientes namibios de la libertad.

El persistente rechazo del gobierno de Sudáfrica, al derecho de la ONU a decidir con autoridad en lo tocante a Namibia, negativa invariablemente expresada con contumacia, puede considerarse como uno de los retos más graves a que jamás se hayan enfrentado las Naciones Unidas. Sin embargo, el examen de la base jurídica de la resolución 2145 (XXI) de la Asamblea General, que dio por terminado el Mandato de Sudáfrica con respecto al territorio de Namibia, ha sido objeto de muchas disquisiciones.

10. Base Jurídica de la Resolución 2145 (XXI) de la Asamblea General.
Aunque nunca se requirió de la Corte Internacional que en sus opiniones consultivas pertinentes se abocara específicamente a estudiar la cuestión de

⁵¹ Resolución 269 (1969) del Consejo de Seguridad. Ver el texto en *Apéndice*.

⁵² Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad. Ver texto en el *Apéndice*.

la competencia de la Asamblea General para dar por terminado el mandato de Sudáfrica mediante una decisión unilateral, gran parte del *obiter dictum* de esas opiniones parecería presentar, de las averiguaciones en apoyo de tal competencia, la ineludible conclusión de una inferencia obligatoria. Uno de los aspectos más significativos de la opinión de la Corte, cabe hallarlo en el hecho de que su conclusión de la competencia supervisora de la Asamblea General, no se fundamentó en el *status* de la ONU como sucesora de la Sociedad de las Naciones.

En lo tocante a la competencia supervisora de la Asamblea General, la Corte opinó que "la competencia de la Asamblea General para ejercer tal supervisión y recibir y examinar informes, se deriva de las disposiciones del artículo 10 de la Carta...", posición que se reafirmó en su opinión consultiva de 1955, cuando la Corte mantuvo "que es de la Carta de donde la Asamblea General deriva su competencia para ejercer sus funciones supervisoras". Este punto de vista se basó indudablemente en la naturaleza de los objetivos que el sistema de mandatos buscaba obtener y en la función obligatoria de las Naciones Unidas para promover su realización. Según definió la Corte "el objeto del mandato regulado por reglamentos internacionales excedió con mucho el de las relaciones contractuales reguladas por el derecho nacional. El mandato fue creado, en beneficio de los habitantes del territorio y de la humanidad en general, como una institución internacional con un objeto internacional, una misión sagrada de civilización".⁵³

Postulada en otros términos, la obligación de las Naciones Unidas de salvaguardar la promoción de los objetivos del mandato, debe verse en último término como derivada de la existencia de una orden moral imperativa válidamente objetiva, cuyo reconocimiento tácito se encuentra en la Carta de las Naciones Unidas.⁵⁴

Otro aspecto significativo de la opinión de la Corte Internacional es la distinción trazada entre los poderes de supervisión y los poderes de control de la Asamblea General. Después de advertir así el título jurídico de la Asamblea General para ejercer funciones supervisoras con respecto a la administración del territorio, la Corte pasó a declarar específicamente que "la Unión de Sudáfrica tiene la obligación de presentar a la supervisión y control de la Asamblea General", dictamen que está de acuerdo con las disposiciones del artículo 56 de la Carta.⁵⁵

La Corte reconoció además que en cuanto continuara el mandato "el grado de supervisión a ejercer por la Asamblea General no debe exceder por lo

⁵³ Cfr. I. C. J., *Yearbook* 1955-1956, The Hague, 1956.

⁵⁴ Cfr. Artículo 55 de la Carta.

⁵⁵ "Todos los miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55."

tanto del que se aplicaba bajo el sistema de mandatos". Parecería deducirse que si los poderes de supervisión reconocidos como inherentes a la ONU fueran insuficientes para lograr la realización del objeto y propósito del mandato, entonces, dada la falta de competencia reconocida de la ONU para aumentar esos poderes de supervisión, que de ser administrado el mandato de buena fe hubieran sido suficientes, tenía la obligación de establecer arreglos alternativos para el desempeño del mandato y aquellos unilaterales de ser necesario.

Este punto de vista no difiere del dictamen de la Corte de que sólo la Unión de Sudáfrica y la Asamblea General, procediendo de común acuerdo, pueden modificar el estatuto internacional del territorio. Porque este dictamen de la Corte no excluye el que la Asamblea General dé por terminado el mandato unilateralmente, siempre y cuando esa modificación del estatuto internacional no dependa de dicha terminación unilateral.

En el grado en que la decisión de la Asamblea General tal como figura en la resolución 2145 (XXI) y otras resoluciones pertinentes, han tenido cuidado de preservar el estatuto internacional del territorio, y dados los poderes de control inherentes a las Naciones Unidas con respecto al territorio, en ese grado deben ser consideradas como válidas de conformidad con el derecho internacional.

La Organización de las Naciones Unidas, además de su capacidad para decidir con autoridad con respecto a la terminación del mandato de Sudáfrica, tiene asimismo la capacidad de hacer sus decisiones efectivas en lo que atañe a Namibia. Esta capacidad puede encontrarse en los poderes de la Asamblea General formulados en el artículo 14 —poder que fue ejercido en las resoluciones 2248 (S-V) párrafo 5 de la parte dispositiva, 2325 (XXII) párrafos 5 y 8 de la parte dispositiva, 2403 (XXIII) párrafo 4 de la parte dispositiva, y 2517 (XXIV) párrafo 4.⁵⁶

El Consejo de Seguridad es competente, por su parte, de conformidad con las disposiciones del capítulo VII y del artículo 25, para tomar medidas eficaces que aseguren el cumplimiento de sus decisiones por parte de Sudáfrica, y no puede caber duda alguna de que al proceder así el Consejo de Seguridad, estaría actuando dentro de las limitaciones impuestas por el artículo 24 de la Carta.

Puede alegarse que la competencia del Consejo de Seguridad para actuar conforme al capítulo VII, debe fundamentarse en un dictamen previo sobre la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. Sin embargo, las circunstancias de la continuada presencia de Sudáfrica en el territorio y el explosivo enfrentamiento racial inherente a esa

⁵⁶ Cfr. ONU, *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General*, publicación anual por periodo de sesiones, Nueva York.

presencia, es suficiente para apoyar el dictamen de la existencia de cualquiera de las condiciones que se definen en el artículo 39.

La ONU ha mostrado hasta ahora poca posibilidad de emplear su capacidad para hacer que Sudáfrica acate sus decisiones, a pesar, sin embargo, de su demostrada capacidad de tratar en forma eficaz la intransigencia de Sudáfrica. Esta imposibilidad es una función del requisito jurídico y práctico, de que tiene que haber unanimidad entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad antes de que cualquier acción de la ONU pueda ser eficaz. Así, cuando la Asamblea General aprobó la resolución 2145 (XXI) la Gran Bretaña y Francia figuraron entre los países que se abstuvieron de votar. Esta norma de abstención se mantuvo en la votación correspondiente a las resoluciones 2248 (S/V), 2325 (XXII), 2372 (XXII), 2403 (XXIII) y 2517 (XXIV). De manera análoga la Gran Bretaña y Francia se abstuvieron en la votación de las resoluciones 269 (1969), 276 (1969) y 283 (1970) del Consejo de Seguridad.⁵⁷ El efecto de estas abstenciones fue que ninguno de los gobiernos de estos Estados miembros, se consideró obligado a adherirse a las recomendaciones pertinentes y decisiones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad.

Hasta cierto punto, la posibilidad de las Naciones Unidas de emplear eficazmente su capacidad de actuar en forma positiva, ha sido afectada adversamente por las genuinas reservas de algunos Estados miembros en lo tocante a la validez o propiedad de las medidas adoptadas por la Asamblea General.

Es cierto que la resolución 2145 (XXI) que dio por terminado el mandato de Sudáfrica fue aprobada casi por unanimidad. Esa casi unanimidad no indica de hecho, de ninguna manera concluyente, la ausencia de reservas, en cuanto a la competencia jurídica de la Asamblea General para dar por terminado el mandato. Muchos de los Estados que apoyaron la resolución 2145 (XXI) de la Asamblea General hubieran encontrado políticamente embarazoso no haberlo hecho así. Más aún, no podría haberse presentado mejor oportunidad para la revocación del mandato.

La opinión jurídica del mundo entero fue desilusionada con la opinión mayoritaria de la decisión de la Corte Internacional de Justicia de 1966. Casi todas las delegaciones de las Naciones Unidas han hecho constar su calificación del *apartheid* como una afrenta a la dignidad humana e incompatible con las normas de decencia generalmente aceptadas; los Estados africanos se mostraron vigorosos en su ofensiva política y la decisión de la Corte Internacional (1966) subrayó dramáticamente la fuerza de su argumento en favor de una decisión política sobre el África Sudoccidental (Namibia). La resolución 2145 (XXI) de la Asamblea General es una decisión política con respecto a la cual pocas delegaciones trataron de impugnar su base jurídica.

⁵⁷ Cfr. ONU, *Actas oficiales del Consejo de Seguridad*, publicación anual, Nueva York.

Después de esa histórica resolución, varios Estados comenzaron a expresar reservas relativas a la legalidad de la acción de la Asamblea General mediante abstenciones en la votación de resoluciones pertinentes. Así, en la votación de la resolución 2248 (S-V) se registraron 30 abstenciones, en la resolución 2325 y en la 2372 fueron 18, en la resolución 2403 el número fue de 16 y de 19 con respecto a la resolución 2517. Sin embargo, debe señalarse que las abstenciones del grupo de Estados de Europa Oriental, cuando se registraron, se basaron más bien en lo apropiado de la acción de la Asamblea General, después de aprobar la resolución 2145, que en duda alguna en lo tocante a la legalidad de tal acción.

Concedida la validez de las anteriores observaciones parecería como si la posibilidad de las Naciones Unidas de emplear su capacidad para la acción efectiva, se realizara mediante un claro pronunciamiento judicial sobre la legalidad de la resolución 2145 de la Asamblea General. Ya hemos señalado que la Corte Internacional ha dicho mucho en forma de *obiter dicta* para indicar su apoyo de un dictamen de su legalidad.

Un pronunciamiento de esa índole permitiría a la opinión política del mundo occidental, ser movilizada con mayor eficacia en favor de una acción gubernamental firme que apoyaría las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas.

Además de que, por lo que se refiere a las consideraciones jurídicas, se habían expresado algunas dudas en conexión con la competencia de la Asamblea General para, conforme al derecho internacional, dar por terminado el mandato de Sudáfrica unilateralmente, y la del Consejo de Seguridad para reconocer su terminación.

Por ello, la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia del 21 de junio de 1971 sobre la ocupación ilegal de Namibia por Sudáfrica, es de gran importancia histórica y constituye un hito en la evolución del derecho internacional en lo que se refiere a la protección de los pueblos dependientes. Hemos de hacer, más adelante, referencia muy especial a tal fallo de la Corte Internacional para concederle su justo valor. Entre tanto, hemos de ocuparnos de otros aspectos del problema de Namibia.