

#### IV. MEDIDAS ADOPTADAS POR ÓRGANOS DE LA ONU

12. La Asamblea General, además de dar por terminado el mandato de Sudáfrica en virtud de su resolución 2145 (XXI) de 1966, instó a ese país “a que se abstenga y desista inmediatamente de toda acción, constitucional, administrativa, política o de cualquier otra índole, que en el sentido que sea, altere o tienda a alterar el actual estatuto internacional del África Sud-occidental”. Esto fue seguido de la resolución 2248 (S-V) en virtud de la cual la Asamblea General estableció el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia y le confió la responsabilidad de la administración del territorio. La Asamblea General pidió además al gobierno de Sudáfrica que cumpliera sin demora, las disposiciones de la resolución 2145 (XXI) y que facilitara el traspaso del Territorio del África Sudoccidental al Consejo.<sup>95</sup>

Después del intento frustrado del Consejo de establecer una presencia en el territorio, la Asamblea General se vio forzada a ampliar el mandato del Consejo a fin de permitirle que cumpliera con sus responsabilidades fuera del territorio en caso necesario. La resolución 2325 (XXII) de 1967, párrafo 2 de la parte dispositiva, pidió al Consejo que llevara a cabo por todos los medios a su alcance el mandato que le había confiado la Asamblea General y la resolución 2403 (XXIII) de 1968 pidió al Consejo que “continuara desempeñando por todos los medios a su alcance las responsabilidades y funciones a él confiadas”.<sup>96</sup>

Además de estas medidas la Asamblea General señaló a la atención del Consejo de Seguridad, la situación creada por el desafío de Sudáfrica a su legítima autoridad y en las resoluciones 2248 (S-V), 2325 (XXII), 2372 (XXII), 2403 (XXIII) y 2517 (XXIV) pidió a ese órgano que adoptara todas las medidas apropiadas y eficaces necesarias para facilitar la aplicación de las resoluciones pertinentes.<sup>97</sup>

La Asamblea General mientras tanto pidió a todos los Estados que prestasen su colaboración sincera al Consejo para Namibia, que otorgaran toda clase de asistencia moral y material al pueblo namibiano en su lucha legítima por su

<sup>95</sup> Cfr. ONU, *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante su V periodo extraordinario de sesiones*, Nueva York, 1967. Ver además Apéndice, *infra*.

<sup>96</sup> Cfr. ONU, *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General*, XXII y XXIII periodos de sesiones, Nueva York, 1968 y 1969 respectivamente. Ver además Apéndice, *infra*.

<sup>97</sup> Cfr. ONU, *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General*, V periodo extraordinario y XXII, XXIII y XXIV periodos ordinarios de sesiones, 1968 a 1970. Ver además Apéndice, *infra*.

independencia, que desistieran de todo trato con el gobierno de Sudáfrica que contribuyera a perpetuar la ocupación ilegal de Namibia por parte de ese país, y que adoptaran medidas eficaces, económicas y de otro tipo, con miras a lograr el retiro inmediato del territorio de África Sudoccidental de la administración sudafricana. La Asamblea General también dirigió llamados a las organizaciones internacionales y los organismos especializados, a fin de que adoptaran medidas apropiadas de conformidad con sus resoluciones.

El Consejo de Seguridad, después de algunas vacilaciones, comenzó a reaccionar ante la situación planteada por la negativa de Sudáfrica a dar cumplimiento a las resoluciones de la Asamblea General. Así, en las resoluciones 245 y 246 (1968) el Consejo de Seguridad tomó nota de la resolución 2145 (XXI) de la Asamblea General. Pero no fue sino hasta el 20 de marzo de 1969 cuando el Consejo de Seguridad, en la resolución 264, reconoció expresamente la terminación del mandato de Sudáfrica por parte de la Asamblea General, y que ésta había asumido la responsabilidad directa del territorio hasta su independencia.<sup>98</sup>

El Consejo de Seguridad, de conformidad con el reconocimiento de su responsabilidad especial hacia el pueblo de Namibia, en sus resoluciones 245 y 246 (1968), instó al gobierno sudafricano a poner fin inmediatamente al enjuiciamiento ilegal de namibianos, de acuerdo con la llamada Ley contra el Territorismo y su repatriación inmediata a Namibia. El Consejo también pidió al gobierno sudafricano que retirara su administración del territorio y fijó como fecha límite para dicho retiro el 4 de octubre de 1969.<sup>99</sup>

La negativa del gobierno sudafricano a adherirse a las resoluciones arriba mencionadas del Consejo de Seguridad fue seguida por el establecimiento, conforme a lo dispuesto en la resolución 276 (1970), del Subcomité Especial, que el 7 de julio de 1970 presentó un informe que abarcaba recomendaciones para la aplicación de las resoluciones 283 y 284 (1970) del Consejo de Seguridad.

La resolución 283 (1970) instaba a todos los Estados, entre otras cosas a:

- abstenerse de toda relación con Sudáfrica que tendiera a implicar reconocimiento de la autoridad de ese país sobre Namibia;
- aseguraran que las compañías y otras empresas comerciales e industriales de propiedad del Estado o bajo la fiscalización de éste, cesaran toda transacción con empresas o concesiones comerciales o industriales de Namibia;

<sup>98</sup> Cfr. párrafo 1 de la parte dispositiva de la Resolución 264 (1969); ONU, *Resoluciones y decisiones del Consejo de Seguridad* (1968 y 1969), Nueva York, 1969 y 1971. Ver además *Apéndice, infra*.

<sup>99</sup> Cfr. Resoluciones 264 y 269 (1969), ONU, *Actas oficiales del Consejo de Seguridad*: vigésimo cuarto año, Nueva York, 1971. Ver además *Apéndice, infra*.

- retuvieran de sus nacionales o de sus compañías de su nacionalidad, que no estuvieran bajo fiscalización gubernamental, directa, los préstamos oficiales, las garantías de crédito y otras formas de apoyo financiero utilizables para facilitar las transacciones o el comercio con Namibia;
- disuadieran a sus nacionales o a las compañías de su nacionalidad, que no estuvieran bajo fiscalización gubernamental directa, de invertir u obtener concesiones en Namibia y que, con tal fin, se abstuvieran de proteger dichas inversiones respecto de las reclamaciones de un futuro gobierno legal de Namibia;
- emprender sin demora un estudio y examen detallados de todos los tratados bilaterales celebrados entre ellos y Sudáfrica, en lo que se refiere a disposiciones de esos tratados por las que resulten aplicables al territorio de Namibia;
- desistir del fomento del turismo y de la emigración a Namibia.<sup>100</sup>

Además, el Consejo de Seguridad pidió a todos los Estados que mantenían relaciones diplomáticas o consulares con Sudáfrica, que declararan que no reconocían ninguna autoridad de Sudáfrica respecto de Namibia, que pusieran término a las representaciones diplomáticas y consulares existentes, en lo que se refería a Namibia, y que retiraran toda misión diplomática o consular, o representante, que residiera en el territorio.

El Consejo pidió asimismo a la Asamblea General que estableciera un Fondo de las Naciones Unidas para Namibia, con objeto de ayudar a los namibianos que hubiesen sufrido persecuciones y financiar un programa amplio de educación y capacitación para namibianos, atendiendo, en particular, a las futuras responsabilidades administrativas de éstos en el territorio.

La resolución 276 del Consejo de Seguridad no sólo reafirma la resolución 2145 (XXI) de la Asamblea General, sino que también reafirma su anterior resolución 264 (1969) en la cual el Consejo reconoció la terminación del mandato por la Asamblea General, y pidió al gobierno de Sudáfrica que retirara inmediatamente su administración del territorio.

Las Naciones Unidas, respecto al caso de Namibia, no han intentado hasta ahora emplear medidas coercitivas. Es más, el Consejo de Seguridad no había podido encontrar reconocimiento expreso de que la ocupación legal de Namibia por Sudáfrica constituye una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión. Sin embargo, el párrafo 3 de la parte dispositiva de la resolución 269 (1969), se acerca mucho a dictaminar la existencia de la tercera condición previa del empleo de las medidas del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas sobre acción en caso de amenazas a la paz,

<sup>100</sup> Cfr. ONU, *Actas oficiales del Consejo de Seguridad*: vigésimo quinto año. Ver además *Apéndice, infra*.

quebrantamiento de la paz o actos de agresión. En ese párrafo el Consejo decidió que "la ocupación continuada del territorio de Namibia por parte de las autoridades sudafricanas, constituye una usurpación agresiva de la autoridad de las Naciones Unidas, una violación de la integridad territorial y una negación de la soberanía política del pueblo de Namibia".<sup>101</sup>

En el caso presente, sin embargo, el empleo de las medidas del capítulo VII no necesita fundamentarse en un dictamen expreso por el Consejo, de la existencia de cualquiera de las condiciones definidas en el artículo 39 de la Carta. En ausencia del empleo de medidas coercitivas contra Sudáfrica, no se puede invocar legalmente el artículo 5 de la Carta. Y dado que el artículo 6 parece ser un paso más adelante por el camino de disciplinar a Estados hallados culpables de conducta desafiante, pudiera ponerse en tela de juicio la propiedad de invocar sus disposiciones en esta fase.<sup>102</sup>

Pero la capacidad de las Naciones Unidas para actuar en forma efectiva no debe confundirse con su posibilidad de actuar en forma eficaz. Y en una coyuntura favorable a la evolución de este episodio, antes del 21 de junio de 1971, sólo cabía esperar que la posibilidad de actuar de la ONU fuese considerablemente realizada por una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, como lo fue en realidad. Porque una opinión consultiva de la Corte podría operar de suerte que pusiera al descubierto la falsa fachada de legalidad, que la administración sudafricana ha estado utilizando para neutralizar la opinión pública hostil y causar un estancamiento de iniciativas entre los países cuyo compromiso de respetar el proceso judicial es del conocimiento público.<sup>103</sup>

12.1. El Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, entre tanto, se estuvo esforzando por desempeñar sus responsabilidades dentro de los límites de su mandato y en contra de formidables limitaciones políticas que conspiran para invalidar los resultados de toda iniciativa significativa. El Consejo para Namibia, después de un periodo inicial de relativa inactividad, se dispuso a identificar los campos de acción positiva que pudieran ofrecérsele. Varias posibilidades inmediatas se sugirieron por sí mismas, sobre todo en materia de documentos de viaje y la capacitación y educación de los refugiados namibios.

<sup>101</sup> Cfr. ONU, *Idem*, vigésimo cuarto año. Ver *Apéndice, infra*.

<sup>102</sup> Artículo 5: "Todo Miembro de las Naciones Unidas que haya sido objeto de acción preventiva o coercitiva por parte del Consejo de Seguridad podrá ser suspendido por la Asamblea General, a recomendación del Consejo de Seguridad, del ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de Miembro..."

Artículo 6: "Todo miembro de las Naciones Unidas que haya violado repetidamente los principios contenidos en esta Carta podrá ser expulsado de la Organización por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad."

<sup>103</sup> Un análisis completo de estos diversos problemas se presenta en el siguiente capítulo.

Respecto a la emisión de documentos de viaje a los namibios, el Consejo ha tenido que enfrentarse al problema del reconocimiento de estos documentos por los Estados. Fue patente desde el comienzo que para que los gobiernos reconocieran como válidos estos documentos, tenía que otorgarse el derecho de regreso a uno u otro país. El Consejo tuvo que idear medios de emitir documentos de viaje con el derecho de regreso, que no fueran en menoscabo de la competencia soberana de los Estados con respecto a cuyo territorio se ha otorgado el derecho.

Para otros Estados del África meridional tal calificación de su soberanía podría crear problemas reales de seguridad interna y externa. La conclusión de los acuerdos adecuados requirió, por lo tanto, prolongadas negociaciones. En un primer momento, se concluyeron acuerdos al respecto con los gobiernos de Zambia y Uganda para la emisión de documentos de viaje y las negociaciones prosiguieron, en un segundo momento, con Etiopía, Kenia y Tanzania.

Las oficinas regionales del Comisionado de Naciones Unidas para Namibia, establecidas en Lusaka en 1970, comenzaron a extender documentos de viaje a los namibios que deseaban estudiar en el extranjero.

Los esfuerzos del Consejo y del Comisionado para superar los problemas de establecimiento de un programa amplio de enseñanza y capacitación para los namibios que residen en el exterior han sido considerables. La magnitud de estos problemas se puede apreciar con facilidad, si se toma en cuenta que la filosofía del *apartheid* prescribe para los africanos indígenas una enseñanza de acuerdo con la función que la minoría blanca los concibe como calificados congénitamente.<sup>104</sup> La organización de un programa significativo en enseñanza y capacitación entraña necesariamente un arduo proceso de nulificación de la enseñanza anterior y de reenseñanza. Un programa semejante al tener que iniciarse desde el nivel primario y pasar por los niveles secundario técnico y terciario implica grandes problemas de financiamiento y administración de un programa de esta naturaleza.

La resolución 2372 (XXII) de la Asamblea General ha dado bases al Consejo para Namibia para subrayar durante varios años la necesidad de establecer un programa especial de enseñanza y capacitación para los namibios y recomendó en repetidas ocasiones, que ese programa se estableciera bajo su control y fuera financiado con fondos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. La resolución 283 (1970) del Consejo de Seguridad, del 29 de julio de 1970, pedía a la Asamblea General que constituyera un fondo de las Naciones Unidas para Namibia con objeto, entre otros, de financiar un programa amplio de educación y capacitación para namibios. La resolución 2679 (XXV) de la Asamblea General dio las bases igualmente para acciones de esta índole pues preveía un estudio detallado sobre el desarrollo, planifi-

<sup>104</sup> Cfr. UNESCO, *L'apartheid, ses effets sur l'éducation, la science, la culture et l'information*, cit., 278 p.

cación, ejecución y administración de un amplio programa de asistencia a los namibios en distintas esferas.<sup>105</sup>

Vista la lacerante pobreza de la mayor parte de los refugiados namibios, factor que se agrega a las dificultades de asimilarlos a la vida económica y social de los varios Estados que conceden refugio, ha debido estudiarse la manera de proporcionarles subsidios para alimentación, vestido y equipo de enseñanza. Por fortuna, algunas de las necesidades mínimas de los refugiados procedentes de Namibia, están llenándose conjuntamente por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados<sup>106</sup> y los países africanos independientes que conceden el asilo. De cualquier modo, es mucho lo que queda por hacer si se quiere que estos refugiados, en alguna fecha futura, ocupen cargos de responsabilidad en su propio país.

Otro renglón de la cooperación internacional está centrado en el trabajo que está llevando a cabo el Consejo a través de su Comisionado para Namibia en un programa de emergencia para Namibia que habrá de ser llevado a la práctica en colaboración con los varios organismos especializados. El Consejo ha obtenido los servicios de expertos adjuntos a la Comisión Económica para África. Sin embargo, la aplicación efectiva de un programa de desarrollo de emergencia a corto plazo, para Namibia, presupone el establecimiento de la presencia del Consejo en el territorio, sin lugar a dudas. Además el Consejo y el Comisionado se hallan entregados a examinar las leyes y las prácticas establecidas en el territorio de Namibia por el Gobierno de Sudáfrica que van en contra de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, con la dificultad consiguiente de la ausencia de una legislación consolidada para Namibia, por la propensión de la administración sudafricana a legislar y hacer reglamentos por referencia a leyes y prácticas del repudiado sistema legal que aplica en la propia Sudáfrica.<sup>107</sup>

A nuestro parecer, el progreso más o menos modesto que entrañaron las tentativas del Consejo para administrar el territorio de Namibia, en su primera etapa —desde su creación hasta la publicación de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, el 21 de junio de 1971— no es lo más

<sup>105</sup> El Fondo de las Naciones Unidas para Namibia fue finalmente creado en 1971 con el fin de proporcionar asistencia y ayuda a los namibios. Además de los créditos presupuestales otorgados por la Asamblea General es financiado por medio de contribuciones voluntarias de los gobiernos y de otras fuentes. Ver el texto de la resolución 2679 (XXV) en el *Apéndice*.

<sup>106</sup> Para conocer en detalle el mecanismo de ayuda internacional a los refugiados, dentro del marco institucional de las Naciones Unidas, cfr. Héctor Cuadra, *La proyección internacional de los derechos humanos*, México, 1970, cap. IV, pp. 149 y ss.

<sup>107</sup> Toda esta problemática y las sugerencias para superarla están contempladas en un documento preparado por el actual Comisionado para Namibia, Séan MacBride, en el que propone a consideración del Consejo el establecimiento de un Instituto de Investigaciones para Namibia. *Doc. Conf. Room Paper No. 132/74, May 24, 1974*, New York.

importante de su actividad. La importancia real del Consejo y del Comisionado de las Naciones Unidas para Namibia radica en su función de vigía, al haber mantenido la cuestión de Namibia siempre ante la Tribuna de la opinión pública mundial.

El balance de su segunda etapa —aún inconclusa— no deja de preocupar a aquellos que deseamos fervientemente una solución conforme a derecho. Pero los tiempos cambian y la situación en África ha registrado acontecimientos recientemente de enorme trascendencia para el futuro de Namibia.