

5-2

PRACTICA INTERNACIONAL SOBRE "TRANSFERENCIA DE PODERES"  
A PUEBLOS QUE NO HAN LOGRADO LA TOTAL INDEPENDENCIA LUEGO  
DE LA APROBACION DE LA RESOLUCION 1514(XV) DEL 14 DE  
DICIEMBRE DE 1960 CON ESPECIAL REFERENCIA A LA LIBRE  
ASOCIACION

Existen algunos principios en el derecho internacional, como el principio de la no intervención o como el principio de la libre determinación, que se formulan en términos generales para que su particular instrumentación varíe de acuerdo con cada situación en que tienen que ser aplicados. Algo similar ocurre con el "traspaso de poderes". A pesar de que el párrafo dispositivo número cinco de la Resolución 1514(XV) solicita el "traspaso de poderes" a los pueblos de territorios no autónomos y bajo fideicomiso, y de los otros territorios que no hayan alcanzado la independencia, en ningún documento oficial de la Organización de Naciones Unidas aparece definido concretamente el contenido de este principio ni los requisitos prácticos y específicos que a su luz establecerían para lograr la conclusión de un proceso descolonizador.

Ante esta falta de definición hay que recurrir a la práctica internacional para ver en cada caso qué procedimientos han cumplido, en la opinión de los diversos organismos de las Naciones Unidas, los requisitos establecidos en la Resolución 1514(XV) y en otras resoluciones pertinentes.

Desde 1960, fecha en que se aprueba la Resolución 1514(XV), las Naciones Unidas han participado o intervenido

directamente en la observación o supervisión de diez elecciones, plebiscitos o actos descolonizadores. Estos son:

- 1- Plebiscito en el Camerún bajo administración británica, 11 y 12 de febrero de 1961;
- 2- Plebiscito en Tanganyka, 9 de diciembre de 1961;
- 3- Plebiscito en la Samoa Occidental, 9 de mayo de 1961;
- 4- Elecciones en Ruanda-Urundi, 18 y 25 de septiembre de 1961;
- 5- Elecciones en Papúa-Nueva Guinea en 1972;
- 6- Visita de una misión para auscultar el sentir de los pueblos de Saba (Borneo Septentrional) y Sarawak en 1963;
- 7- Misión para ayudar a la determinación del pueblo del Irián Occidental en 1969;
- 8- Las elecciones en las Islas Cook en 1965;
- 9- Proceso plebiscitario en la Guinea Ecuatorial en 1968; y
- 10- El acto de libre determinación del pueblo de Niue en 1974.

Las primeras cuatro misiones se realizaron por el Consejo de Fideicomiso, la quinta fue una misión conjunta del Consejo y del Comité de 24, la sexta y séptima fueron misiones organizadas por el Secretario General, y las últimas tres fueron misiones del Comité de 24.

Hay que señalar que el resultado de estos actos de descolonización incluyen decisiones en favor de las tres fórmulas

descolonizadoras reconocidas por las Naciones Unidas: independencia, anexión y libre asociación.

1. El primero resultó en anexión de una porción del territorio a Nigeria y de otra a la República del Camerún;
2. Tanganyka optó por la independencia;
3. Samoa Occidental se independizó en 1962;
4. Resultaron dos países independientes, Ruanda y Burundi;
5. Papúa-Nueva Guinea se independizó en 1975;
6. Saba y Sarawak se anexaron a la Federación de Malaya para formar la Federación de Malasia;
7. El Irián se mantuvo unido a Indonesia;
8. Las Islas Cook establecieron una libre asociación con Nueva Zelandia;
9. La Guinea Ecuatorial se independizó en 1968; y
10. Niue estableció una libre asociación con Nueva Zelandia en 1974.

Hasta donde se ha podido determinar, a la luz de la documentación examinada, en ninguno de los diez casos fue necesario alterar la condición política de los territorios previo al acto plebiscitario o eleccionario que instrumentó el derecho a la libre determinación. En todos los casos de territorios bajo fideicomiso el poder administrador mantuvo su jurisdicción y funciones de gobierno durante todo el proceso plebiscitario. En los casos de misiones organizadas por el Secretario General, no ocurrió ningún cambio constitucional en los territorios previo

al acto a través del cual se ejerce el derecho a la libre determinación.

En los dos casos que son más parecidos al caso de Puerto Rico, el de las Islas Cook y el de Niue, con algunas diferencias, en cada caso el proceso descolonizador consistió en la redacción y adopción de una constitución que proveía para pleno gobierno propio sobre los asuntos internos, y una libre asociación con Nueva Zelandia. En ningún momento se alteró ni la ciudadanía de los pueblos de los territorios; ni la jurisdicción ni las funciones de gobierno neozelandés fueron retiradas de las islas ni transferidas directamente a los pueblos del territorio para su ejercicio directo por éstos.

En el caso de las Islas Cook, la Asamblea General concluyó en su Resolución 2064(XX) que el pueblo de esas islas había alcanzado la plenitud de gobierno propio. En el caso de Niue, la Asamblea General concluyó en su Resolución 3285(XXIX) que el pueblo de Niue "expresó libremente su deseo y ha ejercido su derecho de libre determinación de acuerdo con los principios de la de las Naciones Unidas y de la Declaración Para Otorgar la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales".

Esta breve y somera mirada a aquellos casos en que la Organización de las Naciones Unidas ha intervenido directamente en actos específicos de descolonización y de ejercicio del derecho a la libre determinación, necesariamente lleva a la conclusión de que en la práctica no se considera como requisito para el ejer-

cicio válido de ese derecho que el poder administrador o metropolitano cese, termine o abandone la jurisdicción o las funciones que ejerce sobre el territorio previo al acto a través del cual se ejerce ese derecho. Por el contrario, las Naciones Unidas han reconocido como válidos procesos en que no ha ocurrido este tipo de "traspaso" habiendo resultado esos procesos en decisiones tanto de optar por la independencia, por la anexión a un país independiente, o por la libre asociación con otro país.

Siendo esto así, ¿qué condiciones tienen que darse para que las Naciones Unidas consideren válido un acto en el ejercicio del derecho a la libre determinación? En adición a decir lo obvio, que estas condiciones varían de caso en caso, Arnold Liebowitz señala, ciñiéndose al caso específico de la libre asociación, cuatro elementos:

Primero, la disposición de la metrópolis a aceptar observadores de las Naciones Unidas.

Segundo, la capacidad del pueblo asociado para determinar su constitución interna sin interferencia exterior.

Tercero, la delegación de las facultades sobre política exterior y defensa en el poder metropolitano no parecen presentar dificultades, excepto en el caso de que éstas sean utilizadas para restringir el marco de gobierno propio.

Cuarto, dado el desbalance de poder entre la metrópolis y el territorio que se asocia, las Naciones Unidas han exigido una "salida" para el territorio, y ésta es la posibilidad para

el territorio asociado de optar --unilateralmente, de acuerdo a Leibowitz-- por la independencia. (Arnold H. Leibowitz, Colonial Emancipation in the Pacific and the Caribbean: A Legal and Political Analysis (New York; Praeger Publishers, 1976), pp. 202-203)

Ante estas consideraciones, podría muy preliminarmente, ofrecerse las siguientes afirmaciones sobre el significado del principio de "traspaso de poderes" en búsqueda de bases para crear formas concretas para aplicar ese principio a determinado país o territorio. Existen tres fundamentos para establecer la necesidad del principio de "traspaso de poderes": uno de orden filosófico o ideológico, uno de orden lógico, y otro de orden práctico.

Primero, en el orden ideológico, el derecho a la libre determinación representa la aplicación del principio de la igualdad soberana de los pueblos. Entendido como un derecho, la libre determinación afirma que todos los pueblos son iguales y, como tales, cada pueblo tiene el derecho a gobernarse a sí mismo sin intromisión de otros pueblos. Así, pues, el derecho a la libre determinación quiere decir el derecho de un pueblo a la plenitud del gobierno propio. En la práctica hay tres formas de lograr ésta: la independencia, la anexión, o la libre asociación. Para que ésta última sea válida, sin embargo, --para que verdaderamente represente un ejercicio del derecho de libre determinación según se ha descrito-- los pueblos tienen que asociarse en un plano de igualdad. Y para asociarse en un plano de igualdad, ambos pueblos en el momento de asociarse tienen

que estar en pleno ejercicio de sus poderes o facultades soberanas. Si éstas están limitadas, restringidas, en uno de ellos --en el pueblo que se asocia-- entonces la asociación no habrá respetado el principio de igualdad entre los pueblos. De ahí la necesidad del traspaso de poderes: para asegurar que en el momento en que ambos pueblos pacten lo hagan ambos en el pleno uso de la totalidad de sus poderes, de sus derechos.

Segundo, en el orden lógico, cuando un pueblo se asocia libremente con otro aquel delega en éste unas funciones. Claramente no se puede delegar lo que no se tiene o posee. Y si ciertas funciones no se pueden delegar porque no se poseen, esto es, porque en el momento de decidir esos poderes, no han sido transferidos por el poder metropolitano al pueblo que se asocia, entonces habrá habido unas reservas y unas condiciones en el proceso de asociación que lo viciarían a la luz del párrafo operativo cinco de la Resolución 1514(XV).

Tercero, en el orden práctico, al aprobarse el párrafo operativo quinto de la Resolución 1514(XV), los miembros de la Asamblea General tienen en mente una situación muy concreta: la situación de las colonias en Africa en donde las estructuras existentes, en los más de los casos no sólo no propiciaban el ejercicio de la libre determinación, sino que estaban diseñadas para evitarla. Ante esta situación es comprensible que la Asamblea General adoptase un principio que visualizaba la eliminación

de esas estructuras, i.e., el "traspaso de poderes... sin condiciones ni reservas" antes de que pudiese haber un acto válido de libre determinación. Ausentes, sin embargo, esas condiciones, el alcance y contenido del principio de "traspaso de poderes" necesariamente <sup>será</sup>/distinto. Aún más, continuando en el orden práctico, si en una situación en que no se amerita se continuásen añadiendo supuestas exigencias procesales hasta el punto en que se hiciese si no imposible, al menos sumamente impráctico, cumplir con esos supuestos requisitos, entonces estaríamos en presencia de un derecho --el derecho a la libre determinación-- que en la práctica sería irrealizable. Sería ilógico pensar que el ejercicio de un derecho requiriese unos procedimientos imposibles de instrumentar. En ese caso, el derecho, en la práctica, sería inexistente por ser inalcanzable. Ciertamente ésta no pudo ser la intención de la Asamblea General al aprobar la Resolución 1514(XV).

En conclusión:

1. El contenido y alcance del principio de "traspaso de poderes" no ha sido concretamente definido por las Naciones Unidas.
2. Ante esta falta de definición hay que recurrir a la práctica internacional para conocer su alcance.
3. A la luz de la práctica de la Organización de las Naciones Unidas --tanto el Consejo de Fideicomiso, como el Comité de 24, como la Asamblea General-- no es necesario ni requerido que para que ocurra un ejercicio válido del derecho



a la libre determinación el pueblo próximo a ejercer ese derecho haya obtenido la independencia, o ejercite previamente las funciones o asuma la jurisdicción que el poder metropolitano posee o ejerce.

4. Por el contrario, la Organización de las Naciones Unidas ha reconocido como válidos procesos en los cuales el traspaso así entendido no se ha dado. Aún más, en ninguno de los procesos estudiados se ha dado ese traspaso así entendido.

5. El proceso, los medios y los requisitos específicos para el ejercicio efectivo del derecho a la libre determinación, dentro de los principios generales establecidos en las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, se definen de acuerdo a las condiciones específicas de cada caso concreto. Asimismo la definición y contenido del principio de "traspaso de poderes" deberá hacerse de acuerdo con las circunstancias particulares que prevalezcan en el pueblo de los territorios próximos a ejercer ese derecho.

\*\*\*\*\*