

LA ASISTENCIA TECNICA Y LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS

El Derecho internacional público, que comenzó siendo un Derecho de la guerra (la doctrina de la «guerra justa» fue su punto de partida esencial), ha ido transformándose progresivamente. Hoy, creo, podrían invertirse los términos de la más importante obra de Hugo Grocio, y decir que el Derecho de Gentes contemporáneo es un Derecho de la paz y de la guerra. Después de 1945 (como ocurrió después de 1919), las reacciones y propensiones pacifistas han sido sintomáticas. Lo mismo que ocurrió en Westphalia, en 1648, a la terminación de la Guerra de los Treinta Años¹, vuelve a repetirse en el siglo xx. La ayuda internacional a los países en vías de desarrollo constituye ahora una de las cuestiones más relevantes en este nuevo *de iure pacis*².

El desarrollo—«el nuevo nombre de la paz», en las palabras de la Carta-Encíclica *Populorum Progressio*—, es ciertamente una de las nociones más fundamentales de nuestro tiempo. En la actualidad, la Comunidad de las naciones, que está formada por múltiples Estados, es una comunidad mundial, y, por tanto, de grandes diferencias. La coexistencia, viejísimo concepto de ciencia política, es hoy una necesidad moral e indispensable. Ahora bien, tal disparidad es crucial, y desde el punto de vista económico, el campo de

¹ A. NUSSBAUM: *Historia del Derecho internacional* (con adiciones de L. GARCÍA ARIAS). Madrid, 1949, pág. 99.

² Analizando la naturaleza de la comunidad internacional contemporánea, el profesor L. GARCÍA ARIAS ha escrito: “Acaso la obligación más importante de la Comunidad mundial hacia las naciones y los individuos sea el deber de ayudar a los pueblos indigentes, es decir, en último término, a los seres humanos que componen los denominados países subdesarrollados”. *La guerra moderna y la organización internacional*. Madrid, 1962, página 573.

las naciones pobres (2/3 de la población global) se va ensanchando incesantemente.

La caridad entre las naciones es, desde luego, una realidad moderna de la historia humana. Pero, ¿por qué se ayuda? («¿por qué ayudar a los países subdesarrollados?»), se ha planteado el estadista francés, Edouard Bonnefous)³. Cuestión compleja (moral, social, etc.), afecta a la política y a las relaciones internacionales. Especialmente, el Derecho de la Organización de las Naciones Unidas puede introducir un poco de justicia y de método en este orden. Por lo demás, concierne a todos profundizar y exponer, por otra parte, esa maravillosa consideración humanitaria—apenas esbozada—de la asistencia universal.

La ayuda y la asistencia pudieran reducirse a dos formas principales: la pura y simple del dinero, y, en segundo lugar, la enseñanza científica. Es decir: la cooperación económica (préstamos, donaciones, etc.), y la llamada hoy «asistencia técnica», que, definida en términos genéricos, podríamos quintaesenciar como la transmisión o comunicación del saber científico. Se trata de una de las formas mayores de la ayuda internacional. En rigor, la ayuda científica es una modalidad complementaria y fundamental de la económica. Se dice (así, Colliard) que esta segunda forma se caracteriza por su mayor alcance. No obstante, ambas actividades de colaboración podrían llegar a confundirse. Lo cierto es que, en el sistema de las Organizaciones Internacionales, la asistencia técnica constituye una de las actividades más nuevas e interesantes (S. Basdevant). La contribución de los métodos internacionales a los problemas de esos países es cada vez mayor (Reuter). Jennings ha escrito que la administración de la ayuda a través de Organizaciones y órganos internacionales, en lugar de acuerdos de carácter bilateral, es algo nuevo con perspectivas de éxito.

Anteriormente a 1945, la caridad o solidaridad humana constituía—digámoslo así—una institución social interna, de «dominio reservado». Bien que la Carta no haya especificado este concepto⁴, la asistencia técnica ha

³ *Le problème de l'aide aux pays sous-développés*. Institut des Hautes Études Internationales de l'Université de Paris, 1964, pág. 65.

⁴ “La asistencia técnica consiste en la transmisión del saber y de otros conocimientos técnicos o materiales y de recursos humanos con el objeto de ayudar a solucionar problemas específicos en una forma más adecuada de acuerdo con las necesidades. Se trata de una contribución internacional que presenta múltiples formas: visitas de expertos y técnicos, becas, cursos y seminarios y suministro de materiales y equipos, y, ocasionalmente, ayuda

nacido en el contorno de las instituciones onusianas. La O. N. U., que no es una creación *ex nihilo*, pues algunos de sus órganos y propósitos proceden de la Sociedad de las Naciones, es, en gran medida, el verdadero promotor de la asistencia en este campo. Al menos, hasta el presente, la ayuda (y menos la ayuda técnica) no estaban institucionalizadas ni organizadas desde un punto de vista internacional.

La división del mundo, marcada ya en 1950, ha contribuido a una aceleración histórica en este sentido. Se habla de una Europa de Occidente y de una Europa Soviética; en fin, de un Tercer Mundo, en realidad, nueva *balance of powers*. Este mapa ideológico, de frontera fluidas, ha ido formándose en el curso de la guerra fría. Las Grandes Potencias han tratado de ganar amigos, y la asistencia técnica o de otro tipo ha sido la primera forma de afianzar alianzas políticas. Apenas planteada, la Organización mundial, que también es una organización política mas desprovista de tendencias particulares, pasó a ser el centro común, donde el esfuerzo de las naciones ricas se ha conjugado en un programa básico de desarrollo.

La finalidad del presente artículo es la de examinar lo histórico (en realidad, breve todavía), y lo político (aspecto, rigurosamente, rico y complejo en esta materia), de la asistencia técnica o científica, a las naciones. Un tercer aspecto tendrá por objeto el estudio del llamado Derecho internacional «cooperativo».

1. DESARROLLOS HISTÓRICOS.

En rigor, la experiencia histórica es muy corta. La institución de la asistencia técnica es contemporánea de las Naciones Unidas, y a la verdad, ella aparece asociada a la Organización después de 1950. Evidentemente, la creencia y enseñanza de la caridad o amor al prójimo, «como a ti mismo», no es un principio nuevo (precisamente, la tradición tomista de la Caridad, sistematizada por una serie de teólogos y jurisconsultos que llega hasta Francisco Suárez, se había inspirado en el estudio de la guerra como noción contraria a aquélla). Existía en la moral cristiana, y a estos efectos pueden

financiera”, según la definición aprobada por el XII Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (Viena, julio de 1962). KARL MATHIASSEN: *Multilateral technical assistance*, “International Organization”, vol. XXII, núm. 1, 1968, pág. 205.

invocarse múltiples antecedentes⁵. Lo que ocurre es que hasta hoy, la caridad era un concepto fundamentalmente *intra gentes*, de uso o moral interna, y, de ningún modo, del campo de la *comitas gentium*.

La asistencia técnica ha visto la luz, por vez primera, en ese curso crítico de la guerra fría. Su origen suele situarse en el «punto cuarto» del Plan Truman, o discurso inaugural pronunciado ante el Congreso de la Unión el 20 de enero de 1949. El punto aludido decía así: «Tenemos que llevar a cabo un programa nuevo y audaz para beneficiar con nuestro avance científico y con nuestro progreso el bienestar y el desarrollo de los países subdesarrollados»⁶. Poco después, a inspiración de la propuesta norteamericana, el Consejo Económico y Social de la O. N. U. adoptaba la Resolución 222, de 15 de agosto de 1949, confirmada por la Resolución 304 de la Asamblea General, de 16 de noviembre del mismo año. A la Resolución 222 se la ha llamado «Carta de la Asistencia Técnica». Ella es al menos la fuente originaria (histórica, si se prefiere) de este nuevo derecho de la cooperación entre las naciones.

Bien entendido, este plan de ayuda específica no surge así, sin más, de un puro gesto discursivo⁷. Tampoco, al azar, surgió el célebre mensaje de 1823. Quiere señalarse que no sabríamos desprender la asistencia técnica de la época de la guerra fría, a la sazón, en pleno desenvolvimiento europeo⁸.

⁵ «Es indudable que una especie de asistencia técnica había venido proporcionándose desde muchos decenios atrás a 1940, mediante las realizaciones, ya de empresas privadas, ya de entidades religiosas, ya de los mismos Gobiernos. Algo más, la obra colonizadora de las metrópolis europeas sobre los territorios de América, Asia y África, en cierto modo, podría caer bajo el ámbito de las acciones precursoras de la ayuda a los actualmente llamados países menos desarrollados, si bien esa obra perseguía objetivos políticos y económicos para los que la realizaban». J. CRESPO TORAL: *La asistencia técnica y el Derecho internacional*. Quito, 1961, pág. 42.

⁶ *Point four*, Department of State, enero de 1950; *Our foreign policy*, Department of State, septiembre de 1950; *Report to the President of foreign economic policies*, U. S. Government printing Office, noviembre de 1950.

⁷ 1949 fue un año internacional de consolidación de posiciones: se firma en Washington la O. T. A. N. y en Londres, diez países concluyen el Estatuto del Consejo de Europa. Anteriormente, la Europa soviética, que había rechazado pertenecer a la Europa Marshall, se constituye en un Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON). Zonas agitadas del mundo son el Sud-Este europeo, Cercano-Oriente y China Continental, donde ha prendido la revolución comunista.

⁸ Del plan Truman se ha dicho que él «se inscribe en la línea de una acción generalizada que el presidente asignaba y asigna a la Unión, considerada como el promotor de

LA ASISTENCIA TÉCNICA Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Se ha dicho, sin embargo, que el envío de especialistas a la disposición de los Estados corresponde a una práctica internacional anterior a 1950. El profesor Colliard asegura, en este sentido, que «la historia de las relaciones internacionales muestra la existencia de consejeros técnicos, de consejeros financieros, económicos o militares»... De todos modos, reconoce que la novedad de la institución reside en su carácter internacional. Y así, añade: «La organización internacional puede obrar a modo de filtro, que impide que la ayuda técnica se convierta en una fuente de dominación o de embargo internacional»⁹. La asistencia así entendida pertenece a una de esas categorías íntimamente unida a la Organización mundial y a la panorámica política de postguerra; de ahí, por eso, la incuestionable actualidad.

Bien que la asistencia internacional sea una novísima manifestación del Derecho de las Naciones Unidas (apenas cuenta con quince años de programas y proyectos), su desarrollo institucional comprende ya períodos distintos. El publicista y diplomático Uner Kirdar ha trazado el cuadro de una evolución histórica, basándose, especialmente, en las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo Económico y Social¹⁰.

un progreso económico y el custodio de un orden político que los acontecimientos de nuestra época comprometen más peligrosamente de día en día”. JEAN DUFOUR: *Observations sommaires sur quelques aspects du Point Quatre*. “Révue Egiptienne du Droit International», vol. 7, 1951, pág. 38.

⁹ Cl.-A. COLLIARD: *Institutions internationales*. París, 1963, pág. 520.

¹⁰ El doctor KIRDAR examina así los siguientes textos: a) R. 52 (I) de la Asamblea General encomendando al Consejo Económico y Social la adopción de estudios y medidas, en colaboración con las Instituciones especializadas en orden a la ayuda económica y cultural; b) Rs. 198 (III) y 200 (III) de la Asamblea recomendando que el B. I. R. D. tome medidas pertinentes para asistir a los países en vías de desarrollo (hasta junio de 1948, de los 26 billones de dólares en préstamos internacionales, el Banco había concedido más de 21 billones para Europa y otros países desarrollados); c) R. 246 (III) de la Asamblea sobre la creación de un programa en materia de enseñanza de Administración Pública; d) discurso (punto cuarto) de 20 de enero de 1949, y e) R. 22 (IX) del E. C. S. O. C., ratificada por la Asamblea General (R. 304, IV, de 16 de noviembre de 1949), estableciendo el programa ampliado. Según KIRDAR, la R. 418 (V) de la Asamblea General ha señalado una nueva etapa por cuanto desborda el concepto de asistencia a otros más complejos (sociales, particularmente). En 1958, la R. 1.256 (XIII) ha previsto la preparación técnica de los servicios administrativos de los Gobiernos. Este programa, conocido por O. P. E. X., ha entrado en acción mediante la R. 1.532 (XV) de la Asamblea. Por otra parte, el programa ampliado funciona en conjunción con las más importantes Instituciones especializadas

Según Kirdar, los antecedentes se remontan a 1946, es decir, a tres años antes del «punto cuarto». Ciertamente, el mensaje del presidente norteamericano expresaba una necesidad social y política, sentida ya, y anterior a su propuesta de 1949.

En la hora actual, la asistencia técnica aparece estructurada y planificada de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P. N. U. D.)¹¹. Establecido en noviembre de 1965, el nuevo sistema representa una fusión de las Instituciones anteriores, es decir, del Programa ampliado y del Fondo Especial. Sus fuentes principales son: la Resolución 1.020 (XXXVII) del Consejo Económico y Social y la Resolución 2.029 de la Asamblea General. Es de esperar que dicha centralización tenga un significado de impulso nuevo, al cabo de quince años de actividades y experiencias en el marco del Programa ampliado.

La aparición de la Carta-Encíclica, ya mencionada, de 26 de marzo de 1967, ha venido a revelar la importancia humanitaria y de fines pacíficos de la asistencia técnica¹². Con la dramática llamada que caracteriza a todo el documento, el Papa ha comenzado recordando la «labor de los misioneros», cuya analogía, por cierto, con la labor de los expertos y de los técnicos, no es inexacta. «La Iglesia nunca ha dejado de promover la elevación humana de los pueblos», dice, y agrega: «Al mismo tiempo que iglesias, sus misioneros han construido hospicios y hospitales, escuelas y universidades», insitiendo, justamente, que «en muchas regiones supieron colocarse entre los precursores del progreso material no menos que de la elevación cultural»¹³. Pablo VI ha vuelto a hablar de colaboración internacional, de una autoridad mundial eficaz, y de un orden jurídico universalmente reconocido. Y por asociación de ideas ha vuelto a dirigirse a ese discurso, bellísimo, pronunciado ante los re-

(O. I. T., F. A. O., U. N. E. S. C. O., O. A. C. I., O. M. M., O. M. S., etc.), Las grandes instituciones financieras (B. I. R. D. y F. M. I.) se hallan representadas en la Junta de Asistencia Técnica, *The structure of United Nations economic-aid to underdeveloped countries*, The Hague, 1966, págs. 9 y sigs.

¹¹ *Year Book of the United Nations 1965*, págs. 282 y sigs.; *Year Book of International Organizations, 1966-1967*, Vide «United Nations Development Programme» (U. N. D. P.), págs. 948 y 949.

¹² Ya el segundo Concilio Vaticano había señalado formas de ayuda mediante el envío de expertos extranjeros. V. LUCIANO PEREÑA: *Mensaje Conciliar de la paz*, Madrid, 1967, págs. 189 y sigs., y nuestra recensión en «Revista de Derecho Español y Americano», Madrid, núm. 16, 1967.

¹³ *Populorum Progressio*, Ed. Apostolado de la Prensa, Madrid, 1967, pág. 11.

presentantes de la O. N. U. en Nueva York: «Vuestra vocación es la de hacer fraternizar, no solamente a algunos pueblos, sino a todos los pueblos... ¿Quién no ve la necesidad de llegar así progresivamente a instaurar una autoridad mundial que pueda actuar eficazmente en el terreno jurídico y en el de la política?»¹⁴.

2. ¿POR QUÉ SE AYUDA?

Como tantos terrenos del Derecho internacional público, la asistencia técnica presenta zonas políticas y humanas que, aparte las estrictas del derecho, desempeñan un papel de un alto interés práctico y teórico. Un doble juego que advertirá el lector en las presentes síntesis.

La cuestión política fundamental es la de saber la verdadera motivación de la asistencia. ¿Por qué asistir a los países subdesarrollados? Edouard Bonnefous, Miembro del Instituto, en un Curso profesado en la Universidad de París, ya citado, señaló la entidad de este punto interrogante. Orientada hacia su país, la pregunta podía ser dirigida a cualquier nación o a cualquier hombre. Las consideraciones humanitarias constituyen, para él, el único argumento verdaderamente válido. Y a tal propósito, recuerda que una comprobación científica ha revelado que cerca de los 2/3 de la población mundial viven en un estado permanente de hambre, agregando, además, que «cerca de mil millones y medio de seres humanos no consiguen los recursos necesarios para escapar de las garras de las más terribles calamidades sociales»¹⁵. No obstante, Bonnefous reconoce que sería pueril ignorar los móviles políticos o comerciales propios en esta clase de empresas¹⁶. Pero veamos, además, otras opiniones calificadas.

El profesor Colliard es más riguroso, tal vez, en sus apreciaciones razonables. Lo que entendemos por ayuda a los países subdesarrollados,

¹⁴ *Populorum...*, pág. 46.

¹⁵ *Op. cit.*, pág. 65.

¹⁶ A su juicio, cabría invocar las argumentaciones siguientes: 1) Impedir que los países subdesarrollados se pasen al comunismo. 2) La solidaridad internacional. 3) La defensa de la democracia. 4) Consideraciones de carácter económico. 5) La defensa de la doctrina liberal. 6) La creación de mercados de aprovisionamiento y de exportación. 7) El argumento humano. Este último es, en su parecer, el único que podemos invocar válidamente. *Op. cit.*, págs. 61-68.

«no se sitúa simplemente en el plano de una caridad internacional». En su criterio, el factor político y los razonamientos de conveniencia son así de una relevancia clara. Diríase que, en consecuencia, el argumento humanitario no basta por sí solo y que, en última instancia, de suyo, resulta insuficiente¹⁷. De todos modos, nunca podremos minimizar la idea-fuerza de las consideraciones de carácter moral y humano. Edgar Faure, ex presidente del Consejo de Ministros de Francia, exponía, ante los representantes de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la importancia de los valores morales y prácticos como integrantes del Derecho de la cooperación entre Estados. Para el político francés, el «elemento moral» asocia la idea de comunidad o de alianza, a diferencia del «elemento práctico», el cual supone acción o empresa. En consecuencia, el elemento moral prevalece sobre el práctico y siempre le precede. Hallarse dispuesto a cooperar en espíritu—decía—es el principio¹⁸.

Junto al político y moral, los factores «psicológicos» son, asimismo, relevantes. Un autor, Robert Burón, ha distinguido los siguientes de este tipo: «adhesión de las masas» y «sentido de la responsabilidad humana». La cooperación técnica supone una formación de «élites» y una movilización espiritual. Pero la educación o formación del experto no lo es todo. Contrariamente, «debe ir acompañada de la creación del espíritu de empresa, es decir, del sentido de la renovación y de la construcción, pero también, y sobre todo, del sentido de la responsabilidad humana hacia sus hermanos menos evolucionados»¹⁹. En este sentido, la palabra de Pablo VI ha expresado la cualidad espiritual y técnica del experto extranjero²⁰.

¹⁷ Por ello, la ayuda podrá representar incluso “una operación política a la que se entregan diversos países para asegurar ciertas ventajas de carácter estratégico o político” *Op. cit.*, pág. 516.

¹⁸ Cit. por M. JIMÉNEZ DE PARGA: *La Carta de las Naciones Unidas y el presente sistema mundial de fuerzas políticas*. O. N. U.: Año XX. Madrid, 1966, pág. 141.

¹⁹ *La cooperación técnica con los países subdesarrollados*. “Bulletin des Services Français de Coopération Technique”, núm. 6, sept.-oct. 1959, cit. por J. CRESPO TORAL, *op. cit.*, págs. 68 y 69.

²⁰ Del largo párrafo reproducimos el pasaje siguiente: “A la competencia técnica necesaria tienen que añadir las señales auténticas de un amor desinteresado. Libres de todo orgullo nacionalista, como de toda apariencia de racismo, los técnicos deben aprender a trabajar en estrecha colaboración con todos. Saben que su competencia no les confiere una superioridad en todos los terrenos. La civilización que les ha formado contiene ciertamente elementos de humanismo universal, pero ella no es única ni exclusiva y no puede ser importada sin adaptación”. *Populorum...*, cit., pág. 42.

Otro autor, Michael Debeauvais, asesor en el Quai d'Orsay, ha definido las líneas principales de lo que él cree constituye una «cierta filosofía» de la asistencia técnica²¹. En lo esencial, el experto no debe hacerse indispensable. Su misión es transeúnte, episódica, y ésta sería un gran fracaso si, al término de su estancia, no pudiera reemplazarle nadie. Idea corolario de la precedente es que la asistencia tiende progresivamente hacia los problemas de la formación. El mundo subdesarrollado es vario, y las técnicas de aplicación son distintas, conforme a circunstancias especiales. Un experto no debe trabajar aisladamente, sino que debe coordinar su trabajo en comunicación con técnicos del país beneficiario. Finalmente, la asistencia exige una integración radical, una planificación absoluta. Ahora bien, sus cualidades específicas no bastan. La técnica, la pura materia, como la pura idea, no lo es todo. «A menudo—dice—son las cualidades psicológicas las que determinarán su éxito, más bien que la excelencia de su técnica»²².

Es cierto que, como ha dicho un especialista argentino, Norberto Ras, nuestra época no es «ni de místicos, ni de poetas, sino, más bien, de ingenieros, de expertos y de constructores»²³. En efecto, son los hombres de nuestro tiempo. Sin embargo, sus técnicas no podrán desentenderse de la labor de los cultivadores del espíritu. Pues conviene retener constantemente que la ayuda, tal y como está planteada en las Naciones Unidas, ha nacido de la vida política, pero también es un producto humanitario, un fruto del pensamiento y del derecho. Por lo demás, no todos los países son iguales; el grado de sus subdesarrollos varía sensiblemente. La necesidad, por otra parte, no es deshonor alguno. Y el experto no tiene por qué meterse en investigaciones y razones que ya son irremediables. Muchos de estos países gozan de un pasado cultural notable que, paradójicamente, ya quisieran para sí muchos Estados, hoy nuevos ricos de la Comunidad internacional. El experto, simplemente, es un maestro. Debe enseñar, transmitiendo la enseñanza a las jóvenes naciones, y la enseñanza, con palabras del doctor Marañón, debe ser un acto de humildad.

El mundo de la ayuda es también un mundo de intereses. La «unidad del género humano» o la solidaridad entre las naciones es un hecho, mas también con-

²¹ *L'assistance technique des Nations Unies et son mécanisme*. "Tiers-Monde", *Les Nations Unies chantier de l'avenir*, tomo I, 1961, págs. 65-67.

²² *Op. cit.*, pág. 64.

²³ *Sociedad, Tecnología y Desarrollo*. "América Latina", año 10, núm. 1, Río de Janeiro, enero-marzo 1967, pág. 66.

viene tener en cuenta otras satisfacciones de índole política ²⁴. En resumen, como el profesor García Arias ha mantenido, «si bien la Comunidad mundial, en su forma organizativa, no ha asumido una obligación de ayuda estrictamente jurídica o legal, hay aquí algo más que una mera obligación moral o de caridad» ²⁵.

3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

Aparte de las relaciones clásicas de coexistencia, el Derecho internacional ofrece hoy una nueva dimensión característica: la cooperación entre los Estados ²⁶. Durante la época de la Sociedad de las Naciones, la cooperación multilateral fue virtualmente una institución desconocida, y sólo en tiempos de la II Guerra, en Bretton Woods, comenzó a preconizarse la creación de organismos financieros y de ayuda. Modernamente, en torno a la Organización mundial gravitan multitud de Agencias u Organismos especializados de cooperación económica. Es más: cabe afirmar que la O. N. U., ella también, no es más que un gran centro de coordinación de base universal, en vista, lógicamente, de mantener la tranquilidad y el orden ²⁷.

En materia de cooperación internacional, la O. N. U. abarca cuatro compartimientos o zonas regionales: Europa, América, Asia y Extremo-Oriente, y el continente africano. Estos sectores se hallan representados por una Comisión de-

²⁴ Según WOLFGANG FRIEDMANN, el bloque comunista posee un sistema propio de préstamo a bajo interés, aparte de estar proporcionando maquinaria y técnicos, añadiendo que ello lleva en sí un especial sistema de sanciones (no parece, sin embargo, que el otro bloque esté exento de tales reproches). *La nueva estructura del Derecho internacional*, traducción de A. BÁRCENA, México, 1967, pág. 83.

²⁵ *Op. cit.*, pág. 577.

²⁶ La cooperación como nueva norma internacional ha sido expresada, particularmente, por el profesor FRIEDMANN, en cuya opinión los planes de ayuda están condicionados, en gran medida, al cumplimiento de determinadas obligaciones. Se trataría así de una sanción indirecta. "Esto quizá venga a explicar—afirma—en parte, al menos, que el Banco Mundial desde sus comienzos no haya tenido que lamentar ni un solo incumplimiento". *Op. cit.*, págs. 83-86 y 112 y sigs.

²⁷ "La O. N. U. como centro coordinador", del que ha hablado MANUEL MEDINA: *Las Naciones Unidas y la institucionalización de la cooperación económica*, O. N. U., año XX, págs. 176 y sigs.

pendiente del Consejo Económico y Social²⁸, órgano innovador y aporte meritisimo de los constituyentes de San Francisco, sobre todo, considerando que entre abril y junio de 1945, la guerra sin acabar del todo, los problemas políticos fueron los más fundamentales²⁹.

Ahora bien, juntamente a la cooperación universal, existen otras a nivel continental o regionalista, extendiéndose sobre ciertas áreas o comunidades nacionales. El solar de Europa ha cedido al peso de las grandes ideologías contemporáneas. En la Europa soviética, la U. R. S. S. tiene concluido con las democracias del Este, el 25 de enero de 1949 (cinco días después de pronunciado el «punto cuarto»), un convenio que ha dado origen al Consejo de asistencia económica mutua (C. O. M. E. C. O. N.). Inicialmente expresada en acuerdos

²⁸ De la notoriedad que el E. C. O. S. O. C. está alcanzando en la Organización lo prueban las primeras enmiendas a la Carta que en este órgano ha elevado de 18 a 27 el número de sus miembros componentes. P. DE VISSCHER: *Les premiers amendements apportés à la Charte de l'Organisation des Nations Unies*, "Révue Belge de Droit International", vol. II, núm. 2, 1966. Por otra parte, la O. N. U., fracasada en su misión política, se ha orientado con mayor éxito hacia problemas sociales y económicos. El E. C. O. S. O. C., no obstante, tampoco ha podido liberarse de una atmósfera política que los autores de la Carta, probablemente, no pudieron sospechar entonces. PIERRE ABELIN: *Les problèmes des pays sous-développés au Conseil Economique et Social*. "Tiers-Monde", *Les Nations Unies chantiers de l'avenir*, tomo I, 1961, págs. 12 y sigs.

²⁹ Con resultados desiguales, como siempre, lo político ha perturbado el buen orden de estas Comisiones. La división de Europa entorpece una labor de conjunto, bien que, en cualquier caso, la Comisión ha contribuido a evitar fricciones económicas entre los dos sistemas. La Comisión para Africa data de 1958, pues la condición colonial del continente permitía mal el establecimiento de una tal institución (JOSÉ DE YTURRIAGA: *Les relations entre les Nations Unies et les Organisations régionales africaines*. "Révue Egyptienne de Droit International", vol. 19, 1963, págs. 54 y sigs.). La Comisión Económica para Africa (C. E. A.), con sede en Addis Abeba, mantiene relaciones con la Comisión de Cooperación Técnica para Africa (C. C. T. A.), que, a su vez, las fomenta con otros organismos (O. I. T., O. M. S., F. A. O., etc.). Acra y Brazzaville son dos prominentes capitales de cooperación en esta zona. En cuanto a la Comisión para Asia y Extremo Oriente (E. C. A. F. E.), tampoco ésta ha podido rendir al máximo. China ausente y la crisis del Sud-Este han hecho abortar todo intento de desarrollo. El plan de Mekong y la tentativa de creación de un Banco de desarrollo son ejemplos claros. Afortunadamente, la Comisión para América (C. E. P. A. L.) parece ser la más afortunada. Cuando menos, está contribuyendo a la construcción del Mercado Común Centroamericano y a la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (A. L. A. L. C.) (GUSTAVE LAGOS: *Intégration Latino-Américain*. "Tiers-Monde", tomo VI, núm. 23, julio-septiembre 1965; nuestra recensión en REDI, enero-marzo 1966; L. KOPELMANAS: *Les Commissions régionales des Nations Unies*. "Tiers-Monde", tomo I, 1961, págs. 103 y sigs.

bilaterales de carácter comercial, esta Organización aparece como una réplica a la ayuda Marshall, cuya administración corría a cargo de la hoy desaparecida O. E. C. D. Por otro lado, las tentativas integracionistas de la Europa occidental (C. E. C. A., C. E. E. y C. E. E. A.), y la fusión de sus ejecutivos, en mayo de 1967, muestran, decididamente, la tenacidad de asociación de la pequeña Europa. Estas comunidades, de características federativas parciales, también llamadas «supranacionales»³⁰, han ensanchado largamente las perspectivas de una unión económica (acaso, política) en un continente refractario a fórmulas organizativas³¹.

Por lo que se refiere a las grandes Organizaciones de defensa, la Carta, que propugnó la creación de «acuerdos» u «organismos regionales», no determinó el significado de estas expresiones que, sin embargo, parecen orientarse a la paz y a la seguridad internacionales³². En estos tratados, la palabra «asistencia» evoca, sobre todo, la militar y política. Pero la Carta, asimismo, también se ha ocupado de la cooperación internacional de índole económica³³.

La Asamblea General, en 1946, es decir, en el curso de su primera convocatoria en Londres, expuso la desigualdad de desarrollo en el mundo y solicitó del Consejo Económico y Social proveer medios eficaces para establecer consejos técnicos de ayuda (Resolución 52). Ulteriormente, trazados ya los primeros esbozos de programación internacional, el mismo órgano (Resolución 200, de 4 de diciembre de 1948) concedió créditos necesarios, permitiendo la puesta en funcionamiento del primer programa. Ya hemos hablado de las Resoluciones 222 y 304; así, poco a poco, la ayuda científica se integraba en el incipiente derecho de la cooperación de los Estados³⁴.

³⁰ Sobre la naturaleza de este concepto, FRANCIS ROSENSTIEL: *El principio de supranacionalidad*, traducción de MURILLO RUBIERA, Madrid, 1967.

³¹ Sobre las actitudes y relaciones entre las Comunidades y el Consejo de Ayuda Económica Mutua, ROGER PINTO: *Les Organisations Européennes*. París, 1965, págs. 395 y 396.

³² Léanse el Preámbulo, el artículo 1 (3), y, especialmente, los capítulos IX y X.

³³ H. SABA: *Les accords régionaux dans la Charte de l'O. N. U.*, Recueil des Cours, 1952 (80), pág. 642.

³⁴ Como JORGE CASTAÑEDA ha señalado, los principios de la cooperación internacional, pertenecientes hace veinte años al «reino de la moral», están pasando al «ámbito jurídico». Así, la asistencia técnica, nutrida de contribuciones voluntarias, presenta, sin embargo, una parte administrativa obligatoria por cuanto forma parte del presupuesto ordinario de la O. N. U. *Valor jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas*, México, 1967, pág. 4.

Entre las realizaciones recientes ³⁵, el Programa de las Naciones Unidas, para el Desarrollo (fusión del Programa Ampliado y del Fondo Especial: Resoluciones 1.020 y 2.029), está destinado a la ayuda a países de renta baja, a fin de remover economías estáticas sobre la base de sus recursos naturales y humanos. Un Consejo ejecutivo, compuesto por representantes de Estados, ³⁷, de economías desarrolladas y en desarrollo, y que se reúne dos veces por año, es el responsable último en cuestiones de proyectos, asignación de fondos, etc. La administración del P. N. U. D. se halla asesorada por un Consejo consultor, compuesto por el Secretario General de la O. N. U., y por los Directores ejecutivos de las Instituciones especializadas, con participación en el Programa.

Independientemente de las crisis que no han dejado de sucederse en el mundo y, por ende, en la Organización de las Naciones Unidas, la ayuda y el número de expertos continúa incrementándose ³⁶. La afluencia de nuevas naciones en la Sociedad internacional (entre otras causas), está contribuyendo a acelerar una mayor justicia entre los pueblos ³⁷. Aguardemos a que, en un próximo futuro, la Organización, céntrico poder universal, se enriquezca de nuevas experiencias y experimentaciones en este campo.

³⁵ La asistencia técnica en la especialidad del Derecho internacional (la educación legal internacional) ha producido un programa para "favorecer la enseñanza, el estudio, la difusión y una comprensión más amplia del Derecho internacional" [Resolución 2.099 (XX) de 20 de diciembre de 1965]. Con palabras del delegado de Tanzania en las Naciones Unidas, "es necesario renovar el derecho y hacer posible su asimilación con las tradiciones de los nuevos países". J. N. HAZARD: *Technical assistance in the new international Law*, "The American Journal" of I. L., abril 1966, págs. 342 y sigs.

³⁶ Hasta ahora, bajo los auspicios del programa, el número de expertos asciende a 36.000. El programa ha contribuido a proyectos regionales y nacionales y a inversiones a escala mayor y reducida del orden de los 3.100. También figuran becas para realizar altos estudios en el extranjero. Las voluntarias contribuciones de los Estados miembros se determinan en una conferencia anual convocada por el secretario general de la O. N. U. La financiación puede proceder igualmente de fuentes no gubernamentales. En 1965 se elevó a más de 150 millones de dólares. *Yearbook of International Organizations*, 1966-1967. "Endorsed by Un, Bruxelles", págs. 948 y 949.

³⁷ Innegablemente, como el profesor HAROLDO VALLADAO ha expresado, estamos pasando "de un derecho de abstención a un derecho de cooperación", asociando estas ideas a un espíritu nuevo de solidaridad social. *Nouvelles dimensions du Droit international*, Río de Janeiro, 1967, págs. 12 y 13.

