

# SANCION Y RECIPROCIDAD EN UN MARCO MULTILATERAL INSTITUCIONALIZADO

Juan Manuel BALLESTEROS GONZÁLEZ

SUMARIO: *Introducción.* I.—*Reciprocidad y sanciones «individuales»* 1. La mecánica de las sanciones en el G.A.T.T. 2. El carácter controvertido de estas sanciones. a) ¿Presión moral o sanción? b) ¿Sanciones individuales o colectivas? II.—*Reciprocidad y sanciones colectivas.* 1. Las diversas posibilidades de sanción. a) Suspensión de los derechos y privilegios del Estado miembro infractor. b) Exclusión de la Organización. 2. Matizaciones de la noción de reciprocidad en este contexto.—*Consideraciones finales.*

«Sanctions have a place in international law providing we dont burden their use with excessive over expectation».

(C. LL. BROW-JOHN)

## INTRODUCCIÓN.

1. Si bien es cierto que las violaciones, incluso repetidas, no despojan a una norma jurídica de su carácter de tal, no cabe duda de que la eficacia de la misma puede verse comprometida seriamente en los supuestos en que su fuerza moral no alcance por sí sola a imponer su observancia.

Adquiere entonces todo su significado la idea de sanción entendida como factor capaz de facilitar la aplicación práctica de la norma, contribuyendo a precisarla y dotándola, en definitiva, de una eficacia real<sup>1</sup>.

1. En este sentido apunta L. CAVARE la separación entre «derecho» y «sanción», poniendo al mismo tiempo de relieve la existencia entre estos términos de una relación externa que expresa como sigue: «Il est certain no-

En este orden de cosas, la sanción, manifestación de la función ejecutiva, constituye un componente de todo sistema jurídico, incluido el internacional. Pese a las características peculiares de este ordenamiento jurídico, sus normas cuentan con la salvaguardia que implica la reacción del grupo social de base —en este caso la comunidad internacional— contra aquel o aquellos de sus miembros que las infrinjan.

Lo que en último término importa es que la aplicación de la norma jurídica quede asegurada, que el derecho positivo sea respetado, que se restaure, en suma, la situación jurídica alterada como consecuencia del atentado contra la regla establecida.

Se encuentra aquí el fin último de la sanción, fin hacia el cual tiende todo un amplio espectro de técnicas de sanción —acciones políticas y diplomáticas, manipulaciones económicas y financieras, usos de fuerza previstos institucionalmente— cuyo alcance es susceptible de cristalizar en una mera presión, en la instrumentación de las medidas reparatorias adecuadas, o, incluso —aunque esto sea más raro en el marco de las relaciones interestatales— en la imposición de medidas punitivas destinadas a alcanzar al sujeto que ha desconocido de manera recalcitrante los principios jurídicos sobre los que se fundamenta la comunidad de la que forma parte.

La amplitud con que configuramos el fin último de la sanción esclarece suficientemente nuestra disposición a no encuadrar el presente análisis en un marco conceptual estrecho.

El término sanción cuenta con una pluralidad de acepciones que ponen de manifiesto las posibilidades operativas de una noción amplia del mismo<sup>2</sup>. Por lo tanto con este término no sólo se aludirá a la concepción tradicional sostenida por un autorizado sector doctrinal que considera como sanción «todo procedimiento compulsorio utilizado por la comunidad internacional para ase-

tamment que l'application d'une sanction concourt à préciser la règle... Elle est ainsi associée à la règle pour faciliter son application sans se confondre avec elle». Ver: «Les sanctions dans le cadre de l'O.N.U.», R.C.A.D.I., vol. 80, 1952-I, pág. 199.

Véase asimismo MORGENTHAU, H.: «Théorie des sanctions internationales» *R.D.I.L.C.* 1935, págs. 474-503 y 809-836.

2. El «Diccionario de la terminología del Derecho Internacional» ofrece del término «sanción» distintas acepciones, dos de las cuales presentan un interés particular: la b) «Mesure prise ou à prendre pour réagir contre un manquement à une règle de droit»; y la c) «Terme employé dans un sens plus large pour désigner les réactions approbatives ou improbatives, pouvant contribuer à assurer le respect des règles de Droit International».

Véase *Dictionnaire de la terminologie du Droit International*, 1960, pág. 568.

gurar la aplicación de una regla jurídica, reaccionando contra su transgresión»<sup>3</sup>, sino que se empleará asimismo para designar las reacciones de aprobación o desaprobación susceptibles de contribuir a asegurar el respeto de determinadas reglas del Derecho Internacional particular, en relación con las cuales se va a efectuar el análisis de la dinámica sancionadora.

2. A fin de imponer el orden en el interior de sus fronteras, el Estado, sujeto primario del Derecho Internacional, detenta el monopolio legítimo del uso de la fuerza. Fuera de sus fronteras, los Estados sólo cuentan en principio, con sus propios medios para asegurar el respeto de sus derechos. Esta realidad clásica, corolario de la soberanía del Estado y de la inexistencia de una efectiva autoridad supraestatal, ha conducido a la impugnación de la naturaleza jurídica del Derecho Internacional cuyas normas se dirigen a una colectividad caracterizada por un alto grado de descentralización, por la carencia de órganos centrales susceptibles de proceder, llegado el caso, a la aplicación coactiva de una norma en cuestión.

La observancia de tales rasgos induce por ejemplo a Kelsen a señalar que como consecuencia de la completa descentralización registrable en la comunidad jurídica constituida por el Derecho Internacional General, en los casos en que éste disponga la realización de actos coercitivos a título de sanción, los Estados interesados quedan autorizados, dentro de ciertos límites, a ejecutar dichos actos de acuerdo con el principio de la justicia privada<sup>4</sup>. Idénticas razones llevan a Kunz a rechazar la existencia en el D. I. general de sanciones colectivas, afirmando, en cambio, el valor de las individuales, a través de las cuales los Estados ejercitan su derecho a la legítima defensa<sup>5</sup>.

Pero semejante enfoque de la problemática de las sanciones en Derecho Internacional, se agota en una interpretación de los presupuestos, las reglas jurídicas y los mecanismos propios de una sociedad internacional relacional, basada en el voluntarismo extremo de los Estados y que rechaza por tanto, el reconocimiento de cualquier autoridad política supraestatal.

3. Ver PÉREZ VERA, E.: «Aspectos jurídicos de las sanciones económicas internacionales». *Anuario de Estudios Sociales y Jurídicos*. Escuela Social de Granada, vol. III, 1974, pág. 211.

4. KELSEN, H.: «Théorie du Droit International Public». *R.C.A.D.I.*, vol. 84, 1953-III, págs. 32-33.

5. Concretamente escribe al respecto: «There are no collective but only individual sanctions, carried out my way of selfhelp».

Véase KUNZ, J.: «Sanctions in International Law». *The A.J.I.L.*, 1960, n.º 2, pág. 325.

Codo a codo con esta sociedad, cuyas reglas jurídicas no pretenden más que disciplinar relaciones de coordinación entre unidades de decisión política yuxtapuestas, coexiste, en recíproca interacción, otro tipo de sociedad internacional: la institucional, que postula una cierta subordinación de los Estados a un poder institucionalizado y cuyas necesidades cristalizan jurídicamente en normas destinadas a encauzar la cooperación que el logro de ciertos objetivos de interés común demanda<sup>6</sup>.

Hace falta, por tanto, ampliar el enfoque tradicionalmente utilizado, a fin de tomar en consideración la incidencia del fenómeno de organización internacional sobre la estructura de la sociedad internacional y del ordenamiento jurídico que la regula<sup>7</sup>.

En este sentido se ofrecen nuevas posibilidades y perspectivas a la coerción internacional en el seno de las organizaciones internacionales y en concreto dentro del marco formal en el que el presente análisis va a desarrollarse: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (G.A.T.T.) y los distintos organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas.

Conviene, sin embargo, dejar sentado de antemano nuestro alejamiento de cualquier posición simplista que pudiera inducir a pensar en la realidad de un desplazamiento de la soberanía estatal debido al fenómeno de organización internacional. Difícilmente podrá llegar a producirse tal desplazamiento en tanto en cuanto la estructura material de la sociedad internacional continúe siendo eminentemente descentralizada y paritaria, y los principales detentadores del poder político sigan siendo los Estados, en perpetua contradicción a su vez, con las organizaciones internacionales que ellos mismos crean e integran<sup>8</sup>.

6. La contradicción y la simultánea interacción entre estos dos tipos de sociedad ponen de manifiesto una vez más la dialéctica entre lo individual y lo colectivo, perceptible tanto en la sociedad internacional como en su ordenamiento jurídico. De entre los análisis de este fenómeno destacan por su profundidad los aportados por: REUTER, P.: «Principes de Droit International Public». *R.C.A.D.I.*, vol. 103, 1961-II, págs. 431-651; DUPUY, R.-J.: *Le Droit International*, P.U.F., Paris, 1963; FRIEDMANN, W.: *The Changing Structure of International Law*, London, 1964; CHAUMONT, Ch.: «Cours général de Droit International Public», *R.C.A.D.I.*, vol. 129, 1970-II, págs. 343-526; y, CARRILLO SALCEDO, J. A.: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, 2.ª ed., Madrid, 1976.

7. En esta línea subraya el profesor CARRILLO SALCEDO la trascendencia del fenómeno de organización internacional en cuanto cauce de positividad y transformación del Derecho Internacional; en efecto, las Organizaciones internacionales «...permiten un mayor grado de efectividad del Derecho Internacional y, a través de su acción, asistimos a un inmenso proceso de cambio en el alcance de las funciones y fines del Orden internacional». Op. cit., pág. 290.

8. Como nota P. REUTER refiriéndose a esta idea: «Les Etats créent les

En semejante sociedad internacional, los poderes coercitivos de las organizaciones internacionales —apunta Virally— no pueden ser más que modestos<sup>9</sup>. Aunque éstas cuenten con competencias en materia de empleo legítimo de la fuerza, lo cierto es que dependen de los Estados miembros para su ejecución material; de ahí que la eficacia de dichos poderes deje mucho que desear, y que, en definitiva, las técnicas de sanción de una organización encuentren sus instrumentos más eficaces en la persuasión y la presión laterales.

3. Dentro de un marco multilateral institucionalizado, la utilidad de las sanciones, su eficacia, dependerá en última instancia, de una pluralidad de factores; pero lo que es evidente en dicho contexto, es el incremento del grado de aceptación por los Estados de las sanciones institucionalmente decididas.

Se marca así el punto de arranque de un «círculo virtuoso» cuyas posibilidades operativas no han sido, hasta ahora, suficientemente destacadas: la mejor aceptación por los Estados de las sanciones adoptadas en el marco de una organización de vocación especial se traduce, de inmediato, en un fortalecimiento del derecho regulador de las relaciones intraespecíficas de sus miembros, lo que, a largo plazo, redundará en una afirmación de la cohesión interna del grupo interestatal considerado. En definitiva, el fenómeno social se afirma y se perpetúa en la medida en que la función ejecutiva se realiza<sup>10</sup>.

A nuestro juicio el incremento de las posibilidades de ejercicio de la función ejecutiva en el ámbito institucional restringido que nos ocupa, hunde sus raíces en una circunstancia bien concreta: el acto de creación de una organización internacional es fundamentalmente un tratado multilateral, es decir, un acto convencional que reconduce a la unidad la pluralidad de compromisos adoptados por las partes contratantes con carácter recíproco<sup>11</sup>.

La reciprocidad actúa como principio de valor normativo que ayuda a las partes contratantes a calibrar sus compromisos respectivos, asegurando así un equilibrio de las concesiones; equi-

Organisations, mais ils sont en lutte contre elles; chaque progrès est payé par des réactions vives et prolongées en sens contraire...».

Véase *Institutions internationales*, 7.ª ed., 1972, pág. 213.

9. VIRALLY, M.: *L'Organisation mondiale*, Paris, 1972, pág. 155.

10. Véase SCALLE, G.: «Théorie et pratique de la Fonction exécutive», *R.C.A.D.I.*, vol. 55, 1936-I, pág. 91.

11. VIRALLY, M.: «Le principe de réciprocité en Droit International contemporain», *R.C.A.D.I.*, vol. 122, 1967-III, pág. 25.

libro que deberá ser defendido y, a ser posible restaurado, incluso coercitivamente, en las hipótesis de violación de la economía jurídica consagrada por el tratado constitutivo.

En consecuencia, la dinámica de las sanciones en el ámbito institucional de referencia, se verá influenciada de manera decisiva por esta noción de reciprocidad, núcleo medular en torno al cual se irán engarzando los datos de derechos positivos reguladores del poder sancionador institucionalizado y el desarrollo de la práctica, así como las reflexiones que tales datos nos sugieren.

## I. RECIPROCIDAD Y SANCIONES «INDIVIDUALES».

La noción de reciprocidad, que expresa la idea de correspondencia, de igualdad o equivalencia entre lo que se da y lo que se recibe<sup>12</sup>, desempeña un papel relevante en el ámbito de las relaciones económicas internacionales.

Su significado se fortalece, de manera particular, al operar en el seno de una institución internacional como el G.A.T.T. que pretende alcanzar sus objetos —la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional<sup>13</sup>— mediante negociaciones desarrolladas sobre una base de reciprocidad y ventajas mutuas.

Pero las posibilidades operativas de la reciprocidad en el marco del G.A.T.T. no se limitan al sector de las negociaciones tarifarias; dicha noción —como veremos— constituye, por el contrario, el sustrato básico de una mecánica sancionadora cuya puesta en práctica se reserva, al menos en principio, a la parte contratante lesionada en sus intereses.

### 1. *La mecánica de las sanciones en el G.A.T.T.*

En consecuencia con la débil institucionalización de la estructura del Acuerdo General<sup>14</sup>, su propio articulado reconoce a los

12. VIRALLY, M.: *ibidem*, pág. 9. Véase asimismo: KNAPP, B.: «De système préférentiel et les Etats tiers», 1959; BRIGGS, H.: «Codification Treaties and provisions on Reciprocity, non discrimination or retaliation», *The A.J.I.L.*, 1962, pág. 475; y PREISWERK, R.: «La réciprocité dans les négociations entre pays à systèmes sociaux ou à niveaux économiques différents», *J.D.I.* (Clunet), 1967, pág. 8.

13. Véase el Preámbulo del Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio, *I.B.D.D.*, vol. IV, 1969, pág. 1.

14. El carácter flexible y la débil institucionalización del G.A.T.T. ha

Estados miembros, la posibilidad de aplicar por sí mismos medidas de carácter sancionador que tratan de conseguir un doble objetivo: jurídico —la retirada de las medidas incompatibles con las obligaciones consagradas en el Acuerdo General—; y, económico —el restablecimiento del equilibrio de las concesiones y ventajas intercambiadas—.

Dichas medidas de sanción, respaldadas jurídicamente en el propio Acuerdo por la dispensa del cumplimiento de las obligaciones pactadas<sup>15</sup>, constituyen la fase final de un proceso cuyo origen se remonta a la apreciación subjetiva por una parte contratante de la existencia de dos circunstancias no necesariamente coincidentes: la anulación o disminución de una ventaja resultante del Acuerdo General; y, el atentado al cumplimiento de uno de los objetivos de dicho Acuerdo.

En tales hipótesis, provocadas por la actuación conflictiva de otra parte contratante, se suscita una controversia para cuya solución deberá recurrirse en primer lugar al procedimiento de consultas<sup>16</sup> que, de no abocar a un arreglo satisfactorio, daría paso al mecanismo de conciliación en el que un «grupo de expertos» se esfuerza por conseguir, bien la supresión de la medida considerada contraria al Acuerdo General, bien la realización de un compromiso entre las partes en litigio.

Solamente cuando el problema no haya podido ser resuelto mediante la retirada de las medidas causantes del perjuicio, la sustitución de otras concesiones, o cualquier otra acción apropiada, el Estado perjudicado directa o indirectamente, podrá, previa la autorización discrecional de las Partes Contratantes, proceder a la aplicación de medidas de carácter sancionador<sup>17</sup>.

Tales medidas, que, a tenor de lo establecido en diversas disposiciones del articulado del G.A.T.T., consisten en suspender con respecto a una o más partes contratantes «la aplicación de una concesión o el cumplimiento de una obligación resultante del Acuerdo General»<sup>18</sup>, ponen de manifiesto la cristalización de una

sido puesto de relieve por numerosos autores, de los que aquí queremos aludir a: CURZON, G.: *La diplomacia del comercio multilateral*, Trad. esp. F.C.E., México, 1969; DAM, K. W.: *The G.A.T.T. Law and International Economic Organisation*, Chicago-London, 1970; FLORY, T.: *Le G.A.T.T. Droit International et commerce mondial*, Paris, 1968; y, MAGRO MAS, A.: *Comercio internacional: el G.A.T.T.*, Madrid, 1968.

15. Ver los artículos XII, 4c), XVIII, 12c) y, en particular el XXIII-2.º, I.B.D.D., vol. IV, 1969, págs. 21, 34-35 y 42-43.

16. Artículo XXII, I.B.D.D., vol. IV, 1969, pág. 42.

17. Véase el informe del «grupo de trabajo» encargado de las cuestiones relativas a la organización y las funciones del Acuerdo General, Doc. L/327, I.B.D.D., 3.º Supl. (1955), pág. 144.

18. Artículo XXIII-2.º, I.B.D.D., vol. IV, 1969, pág. 43.

reciprocidad negativa que se identifica de manera global con el principio «inadimplenti non est adimplendum»<sup>19</sup>.

La noción de reciprocidad no puede jugar en relación con el objetivo primordial al que la sanción debe tender: la supresión de las medidas que infringen las obligaciones libremente asumidas en el marco del Acuerdo General<sup>20</sup>. La primacía y la entidad de dicho objetivo son tales que no puede aceptarse su sustitución por ninguna medida compensatoria, ya que —como expresamente indicó el grupo de trabajo encargado de estudiar las cuestiones relativas a la organización y a las funciones del G.A.T.T.— «no se ajustaría a la finalidad ni al espíritu del artículo XXIII admitir... que la concesión de una compensación apropiada y el retiro de una medida incompatible con el Acuerdo General constituyen dos soluciones plenamente equivalentes y satisfactorias»<sup>21</sup>.

Ahora bien, cuando la medida sancionadora no ha alcanzado su objetivo esencial desde el punto de vista jurídico, cuando —como apunta Malinverni— no logra obligar al Estado infractor a aceptar sus compromisos y a suprimir las medidas consideradas incompatibles con los mismos<sup>22</sup>, puede, en cambio, restablecer el equilibrio de los intereses económicos en presencia, desempeñando entonces en favor del Estado lesionado en sus intereses, una función compensadora cuyo fundamento básico radica en la noción de reciprocidad.

Esta noción informa los objetivos y el espíritu del Acuerdo General y sirve de salvaguardia al equilibrio de derechos y obligaciones contractuales en él consagrado.

De ahí que en los supuestos de ruptura del equilibrio en cuestión, las Partes Contratantes autoricen al Estado o Estados perjudicados a adoptar medidas de sanción que intentan mantener la vigencia del principio de reciprocidad aún a costa de que su concreción reste en niveles inferiores a los inicialmente conseguidos.

19. Resulta de sumo interés al respecto, la interpretación del principio de reciprocidad hecha por G. G. FITZMAURICE, según el cual «en virtud del principio de reciprocidad... el incumplimiento de una obligación convencional por una de las partes en el tratado justificará, mientras persista, un incumplimiento equivalente y correlativo por la otra parte o las otras partes». Cuarto informe sobre el Derecho de los Tratados, art. 20, Doc. A/CN.4/120, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1959, vol. II, pág. 50.

20. Véase el informe del «grupo de trabajo» encargado de examinar las restricciones a la importación impuestas por Francia en violación del artículo XI del G.A.T.T., Doc. L/1921, I.B.D.D., 11.º Supl. (1963), pág. 100.

21. Ver Doc. L/327, I.B.D.D., 3.º Supl. (1955), pág. 144.

22. MALINVERNI, G.: *Le réglément des différends dans les organisations internationales économiques*, Leiden, 1975, pág. 159.



Un ejemplo ampliamente ilustrativo de la afirmación precedente nos lo proporciona la única ocasión en que las Partes Contratantes han llegado a autorizar a un Estado miembro del G.A.T.T. la adopción de medidas de sanción contra otro Estado miembro causante de un perjuicio.

La vigencia en Estados Unidos de una ley relativa a la defensa de la producción —«Defense Production Act»— exigió del gobierno de este país el mantenimiento de restricciones cuantitativas incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General.

Entre el elevado número de países perjudicados por semejantes medidas se contaban los Países Bajos, cuyo gobierno se dirigió a las Partes Contratantes solicitando de ellas autorización para prevalerse de la disposición contenida en el artículo XXIII, párrafo 2.º, en base a que las citadas medidas limitan la posibilidad de vender sus productos lecheros en el mercado de los Estados Unidos.

La controversia fue resuelta en esta ocasión por las Partes Contratantes mediante la autorización a los Países Bajos para limitar sus importaciones de harina de trigo candeal provenientes de los Estados Unidos, lo que restablecía un cierto equilibrio en el comercio de ambos países en litigio <sup>23</sup>.

La preocupación por mantener el sistema de derechos y obligaciones recíprocas en que el G.A.T.T. consiste, se manifiesta asimismo en uno de los rasgos predicables de las medidas de sanción autorizadas por las Partes Contratantes: la proporcionalidad.

La adecuación de la sanción a la naturaleza del daño sufrido constituye una regla generalmente reconocida cuya vigencia fue puesta de relieve en el seno del G.A.T.T. en el caso ya mencionado de las medidas adoptadas por los Países Bajos de acuerdo con el párrafo 2.º del artículo XXIII a fin de suspender determinadas obligaciones hacia los Estados Unidos de América.

Los Países Bajos solicitaron que dicha suspensión les fuese concedida en la medida necesaria para permitirles imponer —como hemos visto— un límite máximo a las importaciones de harina de trigo condeal procedentes de los Estados Unidos.

Ante esta demanda, las Partes Contratantes encargaron a un grupo de trabajo la tarea de examinar si la medida a adoptar por el gobierno holandés era la adecuada desde el punto de vista de su equivalencia con las ventajas derivadas del Acuerdo General

23. Véase la decisión de fecha 8 de noviembre de 1952, *I.B.D.D.*, 1.º Supl. (1953), pág. 34.

para Holanda, y que se encontraban comprometidas como consecuencia de las restricciones implantadas por los Estados Unidos.

El grupo de trabajo estimó que para pronunciarse al respecto era de suma importancia saber si la restricción cuantitativa que el Gobierno de los Países Bajos pensaba implantar permanecía dentro de límites razonables en relación con el perjuicio sufrido. Pese a la dificultad de fijar dichos «límites razonables» con un grado suficiente de precisión, la propuesta holandesa guardaba, al parecer, la requerida proporcionalidad con el daño sufrido. Esto fue decisivo para el mencionado grupo de trabajo que, tras un examen objetivo y pormenorizado de las circunstancias del caso, sometió a las Partes Contratantes un proyecto de decisión que éstas aprobaron, autorizando así al gobierno holandés para dejar en suspenso —con arreglo a ciertas condiciones específicamente concretadas— algunas de las obligaciones asumidas frente al gobierno norteamericano en el marco del Acuerdo General<sup>24</sup>.

## 2. *El carácter controvertido de estas sanciones.*

La ausencia de una referencia expresa al término «sanción» en el texto del Acuerdo General, así como el desarrollo en su seno de ciertas técnicas de coerción empíricas y flexibles basadas en la idea de reciprocidad, ha inducido a ciertos autores a negar que las medidas adoptadas por una parte contratante a fin de reaccionar contra otra que previamente ha lesionado sus intereses, puedan ser consideradas como auténticas sanciones jurídicas dedicadas por el G.A.T.T.<sup>25</sup>.

Conviene, sin embargo, no olvidar que la dinámica del Acuerdo General se inserta en un contexto jurídico-económico no formalista, cuyas peculiaridades el jurista debe conocer a fin de calibrar la eficacia real del poder de coerción que el G.A.T.T. ejerce sobre sus Estados miembros.

### a. *¿Presión moral o sanción?*

No hay duda de que en el ámbito del derecho económico internacional la fuerza ejecutoria de sus disposiciones descansa sobre la presión psicológica y económica más que sobre el concepto de sanciones jurídicas propiamente dichas. La verdadera sanción de la regla económica radica —como hace algunos años apunta-

24. *Ibidem* nota anterior.

25. A título de ejemplo, véase T. FLORY: *op. cit.*, pág. 260.

ba Friedmann— en la no participación<sup>26</sup>; y, en este sentido la fuerte cohesión existente entre los miembros del G.A.T.T. implica, para la parte contratante en infracción, un rechazo de la institución por sus iguales, una exclusión de la compacta red de acuerdos comerciales concluidos en el seno del Acuerdo General.

Pero, aparte de ésto, creemos personalmente que existen datos más que suficientes para otorgar la consideración de sanciones a las medidas adoptadas por una parte contratante a fin de reaccionar contra la actuación de otra parte contratante que lesiona sus intereses, tanto si dicha actuación supone la violación de sus obligaciones en los términos establecidos en el Acuerdo General, como si se funda en una disposición de este Acuerdo que le reserva esta facultad.

En el primer supuesto, es decir, cuando existe violación de la legalidad consagrada en el G.A.T.T., la sanción apropiada reviste la forma de medidas de represalias, cuya licitud, pese a implicar la realización de actos ilegales en sí mismos que son autorizados a fin de responder a una preexistente violación de lo establecido como derecho<sup>27</sup>, se subordina al cumplimiento de una doble condición: que el Estado lesionado haya intentado previamente obtener la reparación del perjuicio sufrido sin conseguirlo; y, que las medidas concretas aplicadas estén en proporción con la magnitud del daño ocasionado<sup>28</sup>.

En el segundo de los supuestos considerados, el atentado a los intereses de una parte contratante no se fundamenta en la violación de una disposición jurídica expresa, lo que no impedirá que el Estado perjudicado pueda recibir autorización para lesionar un interés idéntico y de igual valor mediante la aplicación de medidas de retorsión<sup>29</sup>.

26. FRIEDMANN, W.: *The Changing Structure of International Law*, London, 1964, pág. 88.

27. Se puede consultar al respecto: De la BRIERE, Y.: «Evolution de la doctrine et de la pratique en matière de représailles», *R.C.A.D.I.*, vol. 22, 1928-II; POLITIS, N.: «Rapport à l'Institut de Droit International», *Annuaire*, 1934; y, VENEZIA, J. C.: «La notion de représailles en Droit International Public», *R.G.D.I.P.*, 1960, pág. 647.

28. Véanse las sentencias de 31 de julio de 1928 y de 30 de junio de 1930 que el Tribunal arbitral internacional establecido en virtud de los artículos 297 y 298 del Anexo al Tratado de Versalles, dictó respectivamente en los asuntos: «Responsabilité de l'Allemagne à raison des dommages causés dans les colonies portugaises du Sud de l'Afrique», y «Responsabilité de l'Allemagne à raison des actes commis postérieurement au 31 juillet 1914 et avant que le Portugal ne participât à la guerre». Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, págs. 1.011-1.033 y 1.034-1.077.

29. Véase al respecto SCHELLE, G.: «Règles générales du droit de la paix», *R.C.A.D.I.*, vol. 46, 1933-IV.

Ahora bien, ¿se puede hablar en estos casos de la existencia de una sanción?

En opinión de Kelsen, no es pertinente definir como sanción una medida de retorsión; en defensa de su postura alega que dicha medida no implica un acto de coerción puesto que no se permite el recurso a la fuerza física en caso de resistencia<sup>30</sup>.

A nuestro juicio, sin embargo, esta razón no es convincente en su aplicación al campo de las relaciones comerciales internacionales cuya regulación jurídica se intenta en el marco del G.A.T.T.; en el ámbito económico y comercial, las medidas de retorsión no necesitan el apoyo de un posterior recurso a la fuerza física puesto que la propia medida de retorsión constituye de por sí un acto de coerción más que suficiente para poder considerarla como sanción.

Por otra parte, ¿hasta qué punto es admisible negar a estas medidas su carácter de sanción en base al argumento de la no violación de una norma jurídica?

Cierto que las posibilidades de acción coercitiva se concentran preferentemente en las hipótesis en que los Estados violan sus obligaciones jurídicas libremente asumidas, pero dichas posibilidades no se detienen aquí.

El objetivo esencial del G.A.T.T. es el de promover la expansión del comercio internacional sobre la base del principio de no discriminación. De hecho, y a fin de evitar en la práctica una excesiva rigidez de este principio, su rigor se atenúa mediante una serie de limitaciones, excepciones y derogaciones recogidas de manera expresa en las propias disposiciones del Acuerdo General.

Ahora bien, si en base a una de estas disposiciones se malogra la consecución del objeto esencial ya mencionado ¿no cabía hablar de violación del espíritu del G.A.T.T.?

Personalmente consideramos que en tales hipótesis estamos en presencia de un abuso de derecho. Un determinado Estado infringe la obligación que tiene de no sobrepasar ciertos límites en el ejercicio de su propio derecho, de no prevalerse del mismo perjudicando la esfera de competencias propia de otro u otros Estados<sup>31</sup>, y como consecuencia, se produce una quiebra de la economía jurídica establecida en el tratado institucional; quiebra que, en última instancia, es la que fundamenta la facultad de los

30. KELSEN, H.: «Théorie du Droit International Public», *R.C.A.D.I.*, vol. 84, 1953-III, pág. 34.

31. AGO, R.: «Cinquième rapport sur la responsabilité des Etats présenté à la C.D.I.», Doc. A/CN.4/291 du 22 mars 1976, pág. 4.

Estados perjudicados de adoptar medidas que sean sentidas subjetivamente como sanciones por el Estado que las sufra<sup>32</sup>.

b. *¿Sanciones individuales o colectivas?*

Las medidas a que venimos haciendo referencia, son aplicadas individualmente por el Estado que en cada caso haya sido perjudicado en sus intereses particulares. Pero este rasgo individual, que a simple vista puede ser tomado como indicativo del primitivismo del sistema de sanciones establecido en el Acuerdo General, no resulta decisivo a la hora de determinar la auténtica esencia, individual o colectiva, de tales sanciones.

Más aún, el carácter colectivo de las mismas puede ser defendido con sólidos argumentos que descansan, tanto en el propio texto del Acuerdo General, como en la práctica posterior desarrollada por las Partes Contratantes.

En el supuesto de que un Estado miembro del G.A.T.T. sufra o se vea amenazado con padecer un perjuicio en su comercio como consecuencia, por ejemplo, de restricciones a la importación de sus productos impuestos por otro Estado miembro, el primero no podrá obrar por su cuenta. Habrá de ser relevado de sus obligaciones convencionales por las Partes Contratantes<sup>33</sup>, o autorizado por ellas a suspenderlas<sup>34</sup>.

En efecto, son las Partes Contratantes quienes deciden acerca de la oportunidad de autorizar la suspensión de la aplicación de concesiones u obligaciones<sup>35</sup> y, al pronunciarse por la adopción o no de medidas sancionadoras concretas, se erigen en portavoz del sentir colectivo de los miembros del G.A.T.T.

Pero además, el carácter colectivo de estas medidas de sanción se ha visto reforzado gracias a la labor llevada a cabo por las Partes Contratantes en favor de una adaptación flexible de las disposiciones del Acuerdo General. Conscientes las Partes Con-

32. En este sentido véanse las reflexiones de COMBACAU, J. en *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U. Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, 1974, págs. 9-13.

33. Artículo XVIII, 12c) ii y d), I.B.D.D., vol. IV, 1969, págs. 24-35.

34. Ver a título de ejemplo los artículos siguientes: XII, 4c) ii, y d); XVIII, 7b) y 21; XIX, 3a) y b); XXIII, 2; y, XXVIII, 3a) y b), 4d) y 5; I.B.D.D., vol. IV, 1969.

35. Como ha sido puesto de relieve por el grupo especial del G.A.T.T. encargado de examinar una queja sometida por Uruguay en base al artículo XXIII-2.º, si las Partes Contratantes consideran que existen circunstancias suficientemente graves para justificar tal medida, podrán autorizar a una o varias partes contratantes a que suspendan la aplicación de concesiones o de obligaciones en circunstancias determinadas, si lo juzgan oportuno. Ver Doc. L/1926, I.B.D.D., 11 Supl. (1963), pág. 104.

tratantes de la posibilidad de que el dispositivo sancionador instituido en el artículo XXIII quedase desvirtuado en la práctica como consecuencia de la desigualdad de potencia económica de los Estados implicados en una controversia concreta, decidieron revisar las modalidades de aplicación de dicho artículo a fin de evitar que se causaran graves perjuicios al comercio y al desarrollo económico de los países miembros poco desarrollados.

Por una decisión de 5 de abril de 1966, dispusieron que en un plazo de ochenta días, el Estado miembro al que se hubiese dirigido una recomendación, está obligado a suministrar un informe a las Partes Contratantes o al Consejo sobre las medidas que haya adoptado en orden al cumplimiento de la misma.

Si una vez examinado dicho informe, se llega a la conclusión de que el Estado autor del perjuicio no se ha plegado a la recomendación en cuestión y, como consecuencia, una ventaja derivada directa o indirectamente del Acuerdo General continúa siendo anulada o disminuida, las Partes Contratantes podrán —si las circunstancias son suficientemente graves— autorizar a la parte lesionada a suspender, respecto de la otra parte causante del perjuicio, la aplicación de las concesiones o de las obligaciones que se consideren justificadas.

Ahora bien, el carácter colectivo de los medios coercitivos puestos a disposición de los países económicamente débiles, se encuentra reforzado por el hecho de que, además de las medidas de sanción que un Estado miembro lesionado puede estar autorizado a aplicar, las Partes Contratantes tienen la posibilidad de adoptar otras medidas a fin de resolver la cuestión<sup>36</sup>.

Aunque la naturaleza de estas últimas medidas no haya sido precisada hasta el momento, parece verdaderamente interesante el hecho de que a través de ellas, se reconozca a las Partes Contratantes —auténtica representación de la voluntad colectiva— una amplia facultad de investigar, llegado el caso, las sanciones más apropiadas con objeto de salvaguardar el comercio, tanto actual como potencial, de los miembros del G.A.T.T. poco desarrollados.

## II. RECIPROCIDAD Y SANCIONES COLECTIVAS.

Como ya hemos apuntado, el poder de sanción adquiere una dimensión nueva y más amplia en una sociedad internacional

36. Decisión de 5 de abril de 1966, I.B.D.D., 14 Supl. (1966), págs. 20-22.

progresivamente institucionalizada en cuyo seno el mecanismo jurídico de las sanciones tiende a perfeccionarse<sup>37</sup>, asegurando el respeto de las reglas que fundamentan la existencia de toda Organización y facilitan el desarrollo regular de sus funciones.

Hablando en términos generales, la violación de sus compromisos por un Estado miembro de una determinada Organización internacional desencadena la puesta en marcha del poder disciplinario de ésta, un poder disciplinario que es imprescindible para asegurar a las organizaciones internacionales, como a toda colectividad, la cohesión y el funcionamiento normal de sus instituciones<sup>38</sup>.

La necesidad de delimitar un tema tan amplio, nos llevará, sin embargo, a analizar los dispositivos de sanción en el marco de los denominados organismos especializados de las Naciones Unidas, que, orientados funcionalmente a la consecución de la paz a escala mundial acometen la regulación de determinados campos de la actividad internacional sobre bases multilaterales de carácter institucional<sup>39</sup>.

Estos organismos especializados, creados por acuerdos intergubernamentales, están provistos, según lo establecido en sus estatutos, de amplias atribuciones internacionales «relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, y otras conexas»<sup>40</sup> y tienen establecidos en un plano paritario, vínculos privilegiados con la Organización de las Naciones Unidas, en virtud de acuerdos concluidos con el Consejo económico y social y aprobados por la Asamblea General<sup>41</sup>.

37. DELBEZ, L.: «Le mécanisme juridique des sanctions internationales», *Revue de droit public*, 1937, págs. 254-257.

38. RUZIE, R.: *Organisations internationales et sanctions internationales*, Coll. U. Paris, 1971, pág. 10.

39. Sobre los aspectos generales de los organismos especializados, cabe citar la siguiente bibliografía:

ADAM, H. T.: *Les Organisations internationales spécialisées*, Paris, 1965; AHLUWALIA, K.: *The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialised Agencies of the United Nations and Certain other International Organisations*, The Hague, 1964; BISCOTTINI, G.: *Il Diritto delle Organizzazioni internazionali*, vol. II, Padova, 1973, págs. 61-112; BOWETT, D. W.: *The Law of International Institutions*, Séc. edit., London, 1970, págs. 98-139; DEHOUSSE, J. M.: *Les Organisations Internationales; essai de théorie générale*, Liège, 1968; GOODSPPEED, S. S.: *The Nature and Functions of International Organization*, Sec. edit., New York, 1967, págs. 420-465; PEASLEE, A. J.: *International Governmental Organizations. Constitutional Documents*, Rev. sec. edit. The Hague, 1961, 2 vol.; y, SEARA VÁZQUEZ, M.: *Tratado general de la Organización Internacional*, F.C.E., México, págs. 473-618.

40. Ver los artículos 57-1.º y 63-1.º de la Carta de las Naciones Unidas.

41. Véase al respecto: DAGORY, R.: «Les rapports entre les Institutions Spécialisées et l'Organisation des Nations Unies», en *R.G.D.I.P.*, 1969, págs.

A fin de favorecer el cumplimiento de los objetivos que cada uno de dichos organismos se propone, en los acuerdos constitutivos de los mismos se prevén una serie de medidas de sanción que representan la expresión de una respuesta colectiva a la ruptura de la legalidad constitucional llevada a cabo por cualquiera de los Estados miembros <sup>42</sup>.

El grupo social de base afectado dispone, por tanto, de una amplia gama de reacciones susceptibles de ser canalizadas mediante sanciones obligatorias o automáticas —impuestas a los Estados miembros o a la Organización y que se presentan como una garantía privilegiada en orden a la observancia del pacto constitutivo—; o bien mediante sanciones de carácter libre para los Estados o discrecional para la Organización, que a su vez, pueden hallarse expresamente signadas o no en el texto constitutivo del organismo especializado en cuestión <sup>43</sup>.

### 1. *Las distintas posibilidades de sanción.*

Las medidas de sanción previstas en los tratados de base de los diferentes organismos especializados varían en razón de su contenido. Este, sin embargo, lejos de aparecer siempre detallado, se diluye en ocasiones en un reenvío a las sanciones de derecho general.

El ejemplo más preciso de la afirmación precedente nos lo proporciona la Constitución de la O.I.T. donde la preocupación por la observancia de los convenios internacionales de trabajo, pone en marcha un mecanismo especial de control y de sanciones, un modo de acción concertada que cristaliza en un procedimiento cuya gran originalidad consiste —como apunta Zarras—

285-377; y, DUPUY, R.-J.: «Le Droit des relations entre les Organisations internationales», *R.C.A.D.I.*, vol. 100, 1960-II, págs. 457-589.

42. En este sentido, recojo gustosamente la sugerencia del prof. B. KNAPP —director del grupo de lengua francesa del «Centre d'étude et de recherche» de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, durante la sesión de 1976—, de dar un mayor relieve en el contexto que nos ocupa a la distinción entre sanciones «bilaterales», y «multilaterales» o colectivas, según la naturaleza de la regla violada por el Estado encausado. En efecto, cuando el comportamiento de un Estado miembro atenta contra la propia existencia de la Organización —pensemos en el caso de impago de las contribuciones— resulta evidente el carácter colectivo de las sanciones decididas en el marco de los organismos especializados. Pero no siempre ocurre esto, ya que si un miembro sólo lesiona los intereses particulares de otro —el supuesto puede presentarse en concreto en el seno de la O.A.C.I.— únicamente este último Estado podrá adoptar una medida de retorsión.

43. Véase FORLATI PICCHIO, M. L.: *La sanzione nel Diritto Internazionale*, Padova, Cedam, 1974, págs. 270-271.



en que consagra en el ámbito internacional la responsabilidad del Estado ratificante, por así decirlo, «erga omnes»<sup>44</sup>.

Contra un Estado miembro de la O.I.T. que no haya asegurado de manera satisfactoria la ejecución de un convenio al cual se haya adherido, se podrá dirigir una reclamación<sup>45</sup>, o depositar una queja ante la Oficina Internacional del Trabajo<sup>46</sup>.

En esta última hipótesis, el Consejo de Administración puede reenviar la queja ante una comisión de encuesta encargada de instruir el asunto y de formular las recomendaciones pertinentes en cuanto a las medidas a tomar. En caso de controversia sobre la aceptación de las recomendaciones contenidas en el informe de dicha comisión, cualquier gobierno interesado tiene la posibilidad de someter la diferencia al Tribunal Internacional de Justicia, cuya decisión, no susceptible de apelación, podrá confirmar, enmendar o anular las conclusiones o recomendaciones eventuales de la comisión de encuesta<sup>47</sup>.

Pero ¿qué sucede en la hipótesis de que un Estado miembro cualquiera no se pliegue a las recomendaciones eventuales contenidas ya sea en el informe de la comisión de encuesta ya sea en la decisión del Tribunal Internacional de Justicia?

A diferencia de lo establecido en el texto primitivo de la Constitución de la O.I.T. que aludía expresamente a la posibilidad de aplicar en tales hipótesis «sanciones de orden económico»<sup>48</sup>, el instrumento de enmienda de 1953 que entró en vigor el 20 de mayo de 1954 ofrece una redacción menos precisa de las posibles medidas de sanción aplicables, limitándose el actual artículo 33 a disponer que «el Consejo de Administración podrá recomendar a la Conferencia aquellas medidas que le parezcan oportunas para asegurar la ejecución de estas recomendaciones»<sup>49</sup>.

Por lo general, sin embargo, las medidas de sanción suelen aparecer especificadas en los tratados constitutivos de los orga-

44. ZARRAS, J.: *Le contrôle de l'application des conventions internationales du travail*, Paris, Sirey, 1937, pág. 220.

45. Artículo 20 de la Constitución de la O.I.T.

46. Artículo 26-1.º de la Constitución de la O.I.T.

47. Véanse los artículos 27 a 32 de la Constitución de la O.I.T.

48. Artículo 419 del Tratado de Versalles, parte XIII. Sobre la naturaleza imprecisa de estas sanciones véase BERENSTEIN, A.: «Le mécanisme de sanctions dans l'Organisation Internationale du Travail», *R.G.D.I.P.*, vol. 44, 1937, págs. 453-460.

49. El subrayado es nuestro. En la 39.ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra en 1956, se intentó, con ocasión de la discusión de un proyecto de convenio relativo a la prohibición de los trabajos forzados, precisar estas medidas, pero sin éxito.

En la práctica este artículo no ha sido empleado, tal vez porque, como declaraba el informe de la comisión de legislación internacional del trabajo

nismos especializados; y, aunque la peculiaridad de los objetivos que cada uno de ellos persigue justifique la diversidad de dichas medidas, en base a los rasgos comunes que su contenido presenta, cabe ofrecer una perspectiva global de las mismas, distinguiendo, en orden de gravedad creciente, estas dos amplias categorías:

a) *Suspensión de los derechos y privilegios del Estado miembro infractor.*

Como medio de asegurar el cumplimiento por un Estado miembro de sus obligaciones voluntariamente aceptadas, en la mayoría de los tratados constitutivos de los organismos especializados se suele prever la suspensión del conjunto de derechos y privilegios que configuran la cualidad de miembro, lo que no libera al Estado en cuestión de las obligaciones que le incumben en cuanto miembro de una determinada Organización.

La aplicación de una medida de sanción semejante, reviste un carácter automático en el convenio creador de la UNESCO, cuyo artículo 2-4.º establece que serán suspendidos de los derechos y privilegios inherentes a la cualidad de miembro los Estados que hayan sido objeto de una medida análoga en el seno de la Organización de las Naciones Unidas<sup>50</sup>.

Más frecuente es, sin embargo, que la suspensión del ejercicio de los derechos y del disfrute de los privilegios propios de un Estado miembro aparezca prevista como resultado de una decisión adoptada discrecionalmente por el órgano plenario competente en cada caso.

Así se establece, por ejemplo, en los tratados constitutivos de la A.I.E.A., el B.I.R.D. y sus filiales la I.F.C. y la I.D.A., y de la O.M.M.<sup>51</sup> y, en la misma línea se sitúan las enmiendas a los convenios básicos de la O.I.T. y de la O.M.S.<sup>52</sup>.

en la Conferencia de la Paz, el procedimiento de reclamación y de queja fue concebido «en vue d'éviter l'application de sanctions excepté en dernier lieu lorsqu'un Etat s'est refusé d'une manière flagrante à remplir les obligations que lui impose une convention». Véase *Bulletin Officiel du B.I.T.*, vol. I, pág. 270.

50. Artículo 2-4.º del Convenio de base de la U.N.E.S.C.O.

51. Véanse los artículos siguientes: 19 B del Estatuto de la A.I.E.A.; 6 sec. 2, 5 sec. 2a y 7 sec. 2 de los Acuerdos del B.I.R.D., la I.F.C. y la I.D.A. respectivamente; y 31 del Convenio de la O.M.M.

52. En julio de 1964, con ocasión de la 48.ª sesión, la Conferencia General de la O.I.T., a propuesta del Consejo de Administración adoptó una enmienda que permite a la Conferencia, por mayoría de dos tercios de los delegados gubernamentales presentes y votantes, suspender del ejercicio de sus derechos y obligaciones inherentes a la cualidad de miembro de la O.I.T. «... tout Membre qui a été suspendu de l'exercice de ses droits et privilèges

Ahora bien, la suspensión de derechos y privilegios no siempre cristaliza en medidas de alcance global, sino que muy a menudo inciden de una manera parcial en la esfera de los intereses particulares del Estado miembro infractor. La reacción colectiva del cuerpo social contra el miembro que infringe las normas institucionales se traduce entonces, en la suspensión de alguno de los derechos reconocidos por una determinada Organización a todos y cada uno de sus miembros.

En los supuestos de organismos que suministran una asistencia completa de carácter técnico o financiero, el Estado miembro en cuestión puede verse suspendido, por ejemplo, en su derecho de gozar de los servicios que la Organización presta, con lo cual ésta utiliza un medio de sanción que alcanza normalmente los más altos niveles de eficacia<sup>53</sup>. Concretamente en el marco de un organismo como la U.I.T. o la U.P.U. es difícil imaginar una violación persistente de la legalidad constitucional por uno de sus miembros, que, de obrar así, sufriría consecuencias perjudiciales para el desarrollo de su vida en el contexto de la comunidad internacional<sup>54</sup>.

Desde esta perspectiva, cabe atribuir un papel de excepcional importancia a los organismos especializados de carácter económico tales como el F.M.I., el B.I.R.D., la I.D.A. y la I.F.C., puesto que el hecho de tener un control directo sobre los recursos de sus miembros les permite desempeñar una función de ejecución corporativa de la legalidad de base sin necesidad de requerir el concurso de los Estados miembros<sup>55</sup>.

Particularmente fuerte y privilegiada es la posición en que se

inhérents à la qualité de Membre des Nations Unies». Véase *B.I.T.*, Rapport XI sur la 48.<sup>a</sup> session de la Conférence Internationale du Travail, Genève, 1964, pág. 10.

Igualmente, en 1965, en el seno de la O.M.S. fue adoptada una enmienda en virtud de la cual la Asamblea de la Salud podría excluir de la Organización a todo Estado miembro que no tomase en consideración los principios humanitarios y los objetivos enunciados en la Constitución de la Organización y aplicase deliberadamente una política de discriminación racial. Véase *Y.B.U.N.*, 1965, pág. 725.

53. Como apunta D. W. BOWETT: «...Those Organisations which provide services or more tangible advantages have the more effective sanction in using suspension in that it may bring about suspension of these services and advantages». Véase: *The Law of International Institutions*, London, 1970, pág. 346.

54. Véase al respecto LE MONEL, J. J.: «The Universal Postal Union» en *Union Postale*, n.º 75, 1950, pág. 117; y MENON, M. A. K.: «Universal Postal Union» in *International Conciliation*, 552, 1966, pág. 47.

55. REISMAN, W. M.: «The Role of the Economic Agencies in the Enforcement of International Judgements and Awards: A Functional Approach», *International Organisation*, 1965, pág. 934.

encuentra el F.M.I. que, en caso de considerar que sus recursos son utilizados por uno de sus miembros de una manera contraria a los objetivos institucionales, puede poner un límite al uso de aquellos por el Estado en cuestión, o bien formar respecto al mismo una declaración de ilegalidad para utilizar en el futuro sus recursos; declaración que se materializará no sólo en el caso de un uso inadecuado de los recursos del Fondo, sino, en general, en todas aquellas hipótesis de incumplimiento por un miembro de cualquiera de las obligaciones que ha aceptado de acuerdo con los Estatutos del citado organismo<sup>56</sup>.

La suspensión de los servicios asistenciales e incluso la reclamación de los materiales ya suministrados está prevista en el Estatuto de la A.I.E.A. como sanción discrecional que podrá ser aplicada en caso de que un Estado miembro no cumpla, dentro de un plazo razonable, con las obligaciones relativas a la puesta a punto del sistema de seguridad preceptivo<sup>57</sup>; y del mismo modo, se prevé en el artículo 7 de la Constitución de la O.M.S. la suspensión de los servicios de los que un miembro se beneficia, cuando se produzcan «circunstancias excepcionales» que serán apreciadas de modo facultativo por la Asamblea de la Salud<sup>58</sup>.

Las medidas de suspensión pueden afectar, por otra parte, al derecho que todos los miembros tienen de participar en los trabajos de los órganos institucionales.

Se trata de una sanción que tiende a privar al Estado encausado de una situación jurídica activa, y su expresión más usual se concreta en la suspensión del derecho de voto. El alcance de esta medida, establecida en los tratados de base de varios organismos especializados como sanción aplicable fundamentalmente en las hipótesis de incumplimiento por un miembro de sus obligaciones financieras hacia la Organización, puede limitarse a los

56. Véase los siguientes artículos de los Estatutos del F.M.I.: 5 sec. 5; 6 sec. 1; 4 sec. 6 y 15 sec. 2.

Una medida de este género fue utilizada en 1945 contra Francia que había modificado la paridad de su moneda a pesar de la oposición del Fondo.

Sobre este tema en general, ver los trabajos de J. GOLD: «Certain Aspects of the Law and Practice of The International Monetary Fund» en *The effectiveness of International Decisions*, Sijthoff, Leyden, 1971, pág. 72, y «The 'sanctions' of The International Monetary Fund» en *The A.J.I.L.*, vol. 66, 1972, págs. 737-744.

57. Artículo XII A.-7, B. y C. del Convenio de la A.I.E.A.

58. En base a este artículo 7 de la Constitución de la O.M.S. fue adoptada la decisión de supender la asistencia técnica suministradora a Portugal, como sanción por su flagrante violación de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas sobre los derechos del hombre. Véase, al respecto, el párrafo 2 de la resolución 19.31 de la Asamblea Mundial de la Salud, de fecha 18 de mayo de 1966.

órganos de representación general o extenderse a la totalidad de los órganos institucionales.

Tanto en un caso como en otro, la pérdida del derecho al voto puede estar prevista como una sanción bien automática, bien dependiente de una decisión discrecional adoptada por el órgano plenario del organismo en cuestión.

La primera posibilidad se encuentra en los tratados de base de una pluralidad de Organizaciones<sup>59</sup> cuyos miembros se ven privados de este derecho tan pronto como el momento de sus atrasos iguala o supera, según los casos, el total de las contribuciones debidas por un período variable de ejercicios financieros anteriores al ejercicio en curso.

La segunda posibilidad se prevé de manera expresa en la Constitución de la O.M.S. que a tal fin reviste de un amplio poder discrecional a la Asamblea de la Salud<sup>60</sup>; y en el convenio de Chicago creador de la O.A.C.I., cuyo artículo 62 confiere a la Asamblea de la Organización la facultad de suspender de su derecho al voto en la Asamblea y en el Consejo, a todo Estado contratante que, dentro de un plazo razonable, no cumpla con sus obligaciones financieras hacia la Organización<sup>61</sup>.

La Asamblea de la O.A.C.I. cuenta pues con una amplia discrecionalidad que la lleva, antes de pronunciarse por la adopción de una sanción de este tipo, a tomar en consideración las circunstancias particulares que puedan influir en la falta de cumplimiento por un Miembro de sus obligaciones financieras, contentándose a menudo con adoptar una resolución cuyos términos suelen recordar sus obligaciones a los Estados que se muestran remisos en el cumplimiento de las mismas, invitando al mismo tiempo a los que han acumulado deudas considerables, a negociar con el Consejo acuerdos tendentes a liquidar sus atrasos<sup>62</sup>.

59. Artículo 19 A del Estatuto de la A.I.E.A.; art. 13-4.º de la Constitución de la O.I.T.; art. 4c, 8b, de la Constitución de la F.A.O.; art. 42 del Convenio relativo a la creación de la I.M.C.O.; y art. 88 del Convenio creador de la O.A.C.I.

60. Artículo 7 de la Constitución de la O.M.S.

61. Véanse al respecto: BUERGENTHAL, T.: *Law-Making in the International Civil Aviation Organisation*, Syracuse Univ. Press, 1969, págs. 86-88; MANIN, A.: *L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale*, Paris, L.G.D.J., 1970, págs. 46-60; y MANKIEWICZ, A.: «L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale», *A.F.D.I.*, 1965, págs. 630-648.

62. En la práctica, sólo una decena de países se han visto suspendidos en su derecho de voto por periodos más o menos largos, pero que actualmente pueden ser reducidos, puesto que el Consejo de la O.A.C.I. está autorizado a revocar por sí mismo la suspensión del derecho de voto, tras la conclusión de un arreglo satisfactorio.

Ver RUZIE, D.: op. cit., pág. 25.

Mayor gravedad revisten otras medidas de sanción dirigidas a impedir que un Estado miembro ejercite su derecho a participar en la totalidad de las actividades de la Organización. Tales medidas, que constituyen a nuestro juicio el primer estadio de una auténtica exclusión de hecho, cuentan con un respaldo legal en el marco de la O.I.T. a partir de julio de 1964, fecha en que por la Conferencia General de esta Organización fue adoptada una enmienda que la autoriza suspender de su participación en la Conferencia Internacional del Trabajo a todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo respecto del cual las Naciones Unidas hayan constatado que persigue de manera flagrante y persistente, por su legislación, una política oficial de discriminación racial tal como el «apartheid»<sup>63</sup>.

Ninguna autorización constitucional expresa fundamenta, por el contrario, la utilización de medidas semejantes en otros organismos especializados en cuyo seno, sin embargo, han sido adoptadas en base a una interpretación tan amplia como discutible del poder que cada órgano tiene en materia de aprobación de las credenciales de los delegados enviados por los Estados miembros, o en relación con la supervisión de la composición de sus propios órganos subsidiarios<sup>64</sup>.

#### b. *Exclusión de la Organización.*

Las disposiciones constitucionales de varios organismos especializados establecen una distinción entre las medidas de suspensión, de carácter temporal, y las de exclusión, que tienden a privar a un Estado de su cualidad de miembro.

Aunque la consecuencia de estas últimas medidas sea discutible y su legalidad pueda ponerse en tela de juicio —sobre todo cuando los argumentos utilizados para adoptarlas están fuera de los objetivos de la Organización<sup>65</sup>— lo cierto es que suelen utilizarse como medidas defensivas de la colectividad institucional contra el Estado miembro que no cumple con sus obligaciones o

63. *B.I.T., Rapport XII sur la 48<sup>e</sup> session de la Conférence Internationale du Travail*, Genève, 1964, pág. 10.

64. En esta línea se encuentra las medidas destinadas a impedir a la República Sudafricana y a Portugal, la participación en las conferencias regionales de la F.A.O., la U.I.T., la O.M.S. y la U.N.E.S.C.O.

Véanse en este sentido: BROWN-JOHN, C. LI.: *Multilateral sanction in International Law. A Comparative Analysis*, Praeger, New York, Washington, London, 1975, págs. 51-60; y, FORLATTI PICCHIO, M. L.: op. cit., págs. 394-396.

65. Véase SCHERMERS, H. G.: *International Institutional Law*, Sijthoff, Leiden, 1972, vol. I, pág. 55.

que obstaculiza de manera sistemática el buen funcionamiento de la misma.

Un cierto número de convenios de base prevén expresamente la posibilidad de excluir a los miembros que persistan en violar sus compromisos libremente aceptados en los términos de estos mismos convenios.

Así en el marco de la I.M.C.O., y de manera aún más clara en el de la U.N.E.S.C.O., la expulsión de los Estados miembros de la Organización se vincula automáticamente a la exclusión de la Organización de las Naciones Unidas <sup>66</sup>.

Por lo general, sin embargo, la medida de expulsión se hace depender de una decisión discrecional adoptada por mayoría cualificada o por unanimidad. Por ejemplo, en el B.I.R.D., la I.F.C. y la I.D.A. la decisión de suspender de sus derechos a un Estado —que determinará un año más tarde de manera automática la pérdida de su cualidad de miembro— será adoptada por una mayoría de los Gobernadores que represente la mayoría del número de votos <sup>67</sup>; por su parte en el F.M.I. se prevé que la retirada forzosa, concepto original que se traduce prácticamente en una medida de expulsión será adoptada «en virtud de una decisión del Consejo de Gobernadores tomada por unanimidad de los mismos que representan la mayoría de los votos atribuidos» <sup>68</sup>.

En los casos en que los tratados de base no contengan disposición alguna sobre la exclusión de los Estados miembros infractores, no han faltado actuaciones tendentes a presionar sobre los mismos a fin de obtener su retirada «voluntaria».

Las presiones políticas insertas en la ofensiva desencadenada por los Estados del tercer mundo, fundamentalmente contra África del Sur, y de manera subsidiaria contra Portugal, han desembocado, por ejemplo, en la retirada de la República Sudafricana

66. Artículo 2-5.º de la Constitución de la U.N.E.S.C.O.; y artículo 11 del Convenio de base de la I.M.C.O.

Se dan, además, otras hipótesis, en las que la exclusión de un miembro de la organización queda supeditada de manera automática a la de otra. Esto es lo que sucede, por ejemplo, en la I.F.C. y en la I.D.A., en relación con el B.I.R.D., cosa completamente lógica si se piensa que sólo los miembros de éste tienen acceso a aquéllas. Véanse los artículos 3.º de los respectivos Acuerdos de la I.F.C. y de la I.D.A.

67. Artículo 6 sec. 2 del Acuerdo del B.I.R.D.

68. Artículo 15 sec. 2 del Acuerdo del F.M.I. En la práctica, este procedimiento ha sido utilizado solamente contra Checoslovaquia, puesto que la filosofía del Fondo parece preferir una violación temporal y limitada de sus Estatutos antes que un rechazo puro y simple del país en dificultad, de la comunidad monetaria internacional. Véase al respecto D. CARREAU: *Le Fond Monétaire International*, Paris, 1970, pág. 52.

de la F.A.O.<sup>69</sup>, y a su exclusión de la U.I.T.<sup>70</sup>; así como a la retirada de Portugal de la U.N.E.S.C.O. tras la decisión del Consejo ejecutivo de la Organización de no volver a invitar a Portugal a las reuniones convocadas por ésta, hasta que no fuesen conocidos los resultados de un estudio sobre el terreno relativo a la situación de la educación en los territorios africanos bajo administración portuguesa<sup>71</sup>.

Pero en otros organismos especializados, las presiones políticas no han sido suficientes para provocar una retirada «voluntaria»; en tales casos ha sido necesario proceder a una revisión del convenio de base como medio de ejercer una presión más fuerte, porque si bien una enmienda a la constitución requiere normalmente la ratificación de todos o de un cierto número de miembros —lo que puede llevar mucho tiempo—, basta, por lo general, la adopción de la propuesta de enmienda para lograr que se retire el miembro contra el cual dicha propuesta va dirigida.

La cuestión se planteó por primera vez en el marco de la O.A.C.I. y en conexión con los esfuerzos desplegados por la Asamblea General de la O.N.U. a fin de excluir a la España de Franco de la vida de la comunidad internacional. En este sentido la conclusión de un acuerdo entre la O.N.U. y la O.A.C.I. fue condicionada a la adopción por esta última de una enmienda al Convenio de Chicago de 1944, previendo la exclusión automática de todo Estado cuyo gobierno sea objeto por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de una recomendación tendente a privarle de su cualidad de miembro de organismos especializados establecidos por la O.N.U. o vinculados con ella<sup>72</sup>.

La enmienda en cuestión —que hasta 1961 no obtendría el número de ratificaciones necesarias para entrar en vigor— pretendía abrir en la Constitución de la O.A.C.I. la posibilidad de

69. Tras la decisión de la Conferencia de la F.A.O. de 5 de diciembre de 1963 de suspender toda invitación a la República Sudafricana «...to participate in any capacity in F.A.O. conferences, meeting, training centres or other activities in the African region», este país notificó su retirada de la Organización en fecha 18 de diciembre de 1963, Y.B.U.N., 1963, pág. 604.

70. La Conferencia de la U.I.T. adoptó en 1965 una resolución pronunciando la exclusión de Africa del Sur de las conferencias regionales para Africa convocadas por la Organización y de la Conferencia de plenipotenciarios de la U.I.T.

Véanse respectivamente las resoluciones n.º 44 y 45, Y.B.U.N., 1965, pág. 775.

71. Véase al respecto Y.B.U.N., 1965, pág. 775.

72. Ver PHILIPS, L.: «Constitutional Revision in the Specialized Agencies», *The A.J.I.L.*, 1968, págs. 654-678; así como el parecer de JENNINGS, R. Y.: «Some Aspects of the International Law of the Air», *R.C.A.D.I.*, vol. 75, 1949-II, pág. 509.



expulsar a España, objetivo que, con la decisión del gobierno español de retirarse de esta Organización, fue alcanzado, si bien de una manera indirecta <sup>73</sup>.

El resultado de la experiencia y la convicción de la necesidad de evitar, en un convenio sobre materias técnicas, la adopción de enmiendas que responden a presiones políticas de un determinado momento, contribuyó tal vez al fracaso de los intentos de expulsión emprendidos contra Africa del Sur en el seno de la F.A.O. —en donde un proyecto de enmienda depositado en 1963 por el bloque africano y que preveía la exclusión de los miembros infractores de los principios de esta Organización, no obtuvo en la Asamblea la mayoría de dos tercios requerida—, y en el de la O.A.C.I., cuya Asamblea rechazó en 1965 una propuesta previamente adoptada por el Comité ejecutivo y destinada en concreto a permitir la exclusión de todo Estado miembro que practicase una política de apartheid y de discriminación racial <sup>74</sup>.

No obstante, esto no impidió la adopción de enmiendas a los textos constitucionales de otros organismos especializados.

Así, pese a la inexistencia en la Constitución de la O.I.T. de disposiciones relativas a la expulsión, en 1961, a iniciativa de Nigeria, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución condenando la política de discriminación racial de la República Sudafricana y pidiendo a este país que se retirase de la Organización hasta que su gobierno renuncie a la prosecución de dicha política <sup>75</sup>.

Tras otras diversas actuaciones de los Estados africanos que cristalizaron sucesivamente en la invalidación de los poderes de los delegados de los trabajadores sudafricanos, y en la exclusión de Africa del Sur de las reuniones de la Organización cuya composición es fijada por el Consejo de Administración, se llegó a una situación de estancamiento que sólo podría solucionarse con una modificación del convenio de base de la O.I.T. que hiciera referencia a la política de «apartheid».

En este sentido, la Conferencia General propuso en 1964 una enmienda a la Constitución de la Organización, en virtud de la cual dicha Conferencia, contando con una mayoría de dos tercios de los votos, podría excluir de la Organización Internacional del

73. Sobre este tema es de interés el estudio de SOHN, L. B.: «Expulsion or forced withdrawal from an International Organization», *Harvard Law Review*, vol. 77, 1964, págs. 1.401-1.403.

74. Véase RUZIE, D.: op. cit., pág. 45.

75. I.L.C., *Records of Proceedings*, 1961, pág. 891.

Trabajo a todo miembro que hubiese sido excluido de la Organización de las Naciones Unidas<sup>76</sup>.

Pero, antes de que esta enmienda fuese adoptada, la República Sudafricana se había retirado formalmente de la O.I.T.; y, en esta misma línea, había puesto fin igualmente a todo tipo de cooperación con la O.M.S., Organización en cuyo seno el bloque africano había incrementado sus presiones a partir de 1963, consiguiendo dos años más tarde la adopción de una enmienda según la cual, cuando un Estado miembro no tiene en cuenta los principios humanitarios y los objetivos enunciados en la Constitución, y aplica deliberadamente una política de discriminación racial, la Asamblea de la Salud puede pronunciar su exclusión de la Organización Mundial de la Salud<sup>77</sup>.

Ahora bien, dado que el conjunto de normas jurídicas creadas por el tratado constitutivo de una Organización internacional no disciplina solamente las relaciones entre la Organización y sus miembros, sino que trata de regular asimismo el comportamiento que cada una de las partes contratantes debe observar hacia todas las demás, nos podríamos interrogar acerca del papel que juega la noción de reciprocidad en el mecanismo de sanción previsto en el seno de los organismos especializados.

## 2. *Matizaciones de la noción de reciprocidad en este contexto.*

En el marco de estos organismos, donde tiene primacía la consecución de unos objetivos comunes que sólo podrán ser alcanzados si los Estados miembros facilitan el buen funcionamiento de la Organización, no aparece con demasiada nitidez la importancia de los intereses particulares de los Estados, cifrados habitualmente en la obtención de una contraprestación. En consecuencia, la noción de reciprocidad parece perder su significado, su papel de punto de referencia para medir tanto las concesiones intercambiadas como la adecuación de las medidas de sanción pertinentes.

Desde este punto de vista, resulta plenamente comprensible la declaración del observador de la O.M.S. en la Conferencia de Viena sobre el Derecho de los Tratados, afirmando la dificultad de aplicar el principio tradicional de reciprocidad en materia de salud, cosa a veces imposible, y a menudo incluso inaceptable<sup>78</sup>.

76. B.I.T., *Rapport XI sur la 48.º session de la Conference Internationale du Travail*, Genève, 1964, pág. 10.

77. Véase *I.B.U.N.*, 1965, pág. 725.

78. Ver Doc. A/CONF. 39/11, pág. 56.

Es preciso, sin embargo, matizar de alguna manera la idea del papel puramente negativo de la reciprocidad en la puesta a punto de las medidas de sanción decididas en el seno de los organismos especializados.

En este contexto, el principio de reciprocidad no desaparece; la idea de interés común —como certeramente apunta Virally— no está en oposición con la de intereses individuales, y lo único que sucede es que cambia la razón de los compromisos adoptados y de las concesiones hechas<sup>79</sup>.

Ciertamente, la reciprocidad objetiva pierde mucho de su relevancia, porque, a diferencia de lo que hemos visto en el marco del G.A.T.T., en los organismos especializados no se establecen relaciones propiamente bilaterales, es decir, entre Estados contratantes tomados por parejas. Lo que se establece y se trata de regular son relaciones no descomponibles entre cada una de las partes y todas las demás, titulares en conjunto de unos intereses comunes que se confunden con los intereses de cada cual.

Desde esta perspectiva, es innegable la importancia de la reciprocidad subjetiva en orden a asegurar la buena marcha de la Organización.

Puesto que los organismos especializados se basan en el voluntarismo de los Estados miembros, la permanencia en aquéllos de estos últimos guarda una relación directa con la situación en que se encuentran como resultado de una cierta equivalencia entre las cargas que soportan y las ventajas que obtienen.

De ahí que las Organizaciones, velando por su propia continuidad, confieran un papel relevante a lo que podríamos denominar «reciprocidad negativa», que desencadenará los distintos dispositivos de sanción cada vez que, en la práctica, un Estado miembro infrinja sus obligaciones institucionales, obligándole así a tomar en consideración el buen funcionamiento de la Organización que descansa, en definitiva, en el mutuo equilibrio de los derechos y de las obligaciones.

#### CONSIDERACIONES FINALES.

1. El análisis de las posibilidades de sanción en un marco multilateral institucionalizado nos ha servido para poner de manifiesto la existencia de un amplio espectro de técnicas dirigidas

79. VIRALLY, M.: «Le principe de réciprocité en Droit International contemporain», *R.C.A.D.I.*, vol. 122, 1967-II, pág. 87.

a velar por la observancia de las normas que hacen posible el desarrollo de la vida institucional y la consecución de los objetivos fundamentales propuestos en cada caso.

Ahora bien, aunque la idea de un sistema de medidas de sanción se afianza en un contexto internacional socialmente organizado, no puede olvidarse que los progresos del fenómeno de institucionalización no han acabado con la posición soberana de los Estados, cuya influencia sobre la estructura material de la sociedad internacional sigue siendo decisiva; en consecuencia la eficacia real de los poderes de sanción conferidos a las distintas organizaciones internacionales dependerá en última instancia, de la colaboración práctica prestada por sus Estados miembros a la hora de la ejecución material de las medidas de sanción.

De ahí que la actitud adoptada al respecto por los Estados en cada situación concreta esté en íntima conexión con el grado de cohesión interna alcanzado por una determinada Organización; y, que por lo tanto, las posibilidades de éxito de una medida de sanción sean directamente proporcionales al grado de autenticidad multilateral reflejado en el momento de la adopción de dicha medida.

2. Por supuesto, la consecución de los objetivos que una Organización trata de alcanzar mediante la aplicación de sanciones requiere, previamente, que éstas sean consideradas como justas; a tal fin deben ofrecer una flexibilidad real que facilite su adaptación a las circunstancias y necesidades de cada caso concreto.

Ahora bien, en la práctica, las medidas de sanción adoptadas por la Organización internacional a fin de inducir a uno de sus miembros al cumplimiento de sus obligaciones sociales, presentan una eficacia dudosa ampliamente dependiente de una conjunción favorable de las fuerzas políticas que operan en el seno de la Organización.

Las mayores posibilidades de éxito se concentran, como ya hemos visto, en las organizaciones que suministran determinados servicios técnicos o financieros, o que por su propia naturaleza, pueden autorizar la aplicación de medidas de retorsión o de represalias de carácter económico o comercial.

Aquí, sin embargo, interviene como factor decisivo de la mayor o menor eficacia de una medida de sanción, la desigualdad de potencia económica de los Estados sancionados.

La potencia económica de un país desarrollado raras veces será quebrantada por las medidas de sanción decididas contra él. Basta pensar en la actitud del gobierno norteamericano frente a

las sanciones aplicadas contra sus productos por los Países Bajos con la autorización de las Partes Contratantes del G.A.T.T.<sup>80</sup>.

Por el contrario, las sanciones adoptadas contra un país poco desarrollado pueden tener consecuencias desastrosas para su economía y, lo que es más importante, para las condiciones de vida de su población.

En cuanto a las medidas dirigidas a privar al Estado miembro infractor de ciertas ventajas sociales, tales como el derecho de voto, conviene tener presente que los diversos textos constitucionales las configuran como sanciones susceptibles de operar sólo determinados supuestos consignados con carácter restrictivo.

Y por lo que se refiere a la exclusión, la sanción más grave que una Organización puede utilizar contra el miembro que infringe sus normas, además de crear una atmósfera hostil entre el Estado expulsado y la Organización en cuestión, hace difícil la restauración de una posible cooperación futura y sobre todo, deja al Estado aún más libre para continuar desarrollando un comportamiento que atenta por lo general, no sólo contra la legalidad constitucional de una determinada Organización, sino contra los principios que fundamentan la convivencia en el seno de la comunidad internacional.

3. Las medidas de sanción globalmente consideradas ocupan un puesto importante en la defensa de las normas jurídicas que rigen la cooperación internacional institucionalizada; y no cabe duda de que sus perspectivas de futuro pueden fortalecerse de manera considerable, siempre que dichas medidas se enfoquen con la adecuada amplitud de miras, es decir, tomando en consideración especialmente su incidencia sobre el buen funcionamiento de la vida institucional, lo que, en definitiva, nos proporcionará un indicio seguro de la supervivencia de los principios y las normas jurídicas sobre los que se asienta toda Organización.

80. G.A.T.T., *I.B.D.D.*, Supl. n.º 3, pág. 49; Supl. n.º 4, pág. 35; Supl. n.º 5, pág. 29; Supl. n.º 6, pág. 14 y Supl. n.º 7, pág. 24.

Se puede ver al respecto la nota 5 de la pág. 152 de la obra ya citada de G. MALINVERNI que alude expresamente a la débil repercusión que sobre la economía francesa produjo la declaración del F.M.I. relativa a la inelegibilidad de Francia para utilizar en el futuro los recursos del mismo: ello se debió al volumen de la ayuda americana recibida por el citado país en el marco del Plan Marshall.

