

Antecedentes políticos de la Organización de las Naciones Unidas

ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA*

La organización de las Naciones Unidas nació el 26 de Junio de 1945, al concluir la Conferencia de San Francisco en la cual participaban los Estados adherentes a la Declaración de Washington de 1942. Entre esta y las posteriores se forjaba una coalición de guerra contra los miembros del Pacto de Acero, que llamó Adolfo Hitler, suscrito por Alemania Nazi, Italia Fascista y el Japón.

El nombre de *Naciones Unidas* figuraba por vez primera en la Declaración de 1942 y se divulgó con el significado político que hemos anotado, o sea el de una alianza democrática opuesta a los países totalitarios. Encabezaron la Declaración mencionada, Franklin D. Roosevelt por los Estados Unidos; Winston S. Churchill por Gran Bretaña y Maxim Litvinov por la Unión Soviética. Seguidamente, la firmaron en el momento de su aparición, los representantes de los siguientes países: Australia, Bélgica, Canadá, China, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, República Dominicana, El Salvador, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelandia, Nicaragua, Panamá, Polonia, Africa del Sur y Yugoslavia.

* Abogado, exministro de Relaciones Exteriores, escritor y columnista del diario El Espectador, presidente del Comité Colombiano permanente de los Derechos Humanos.

Terminada la Segunda Guerra Mundial era indispensable pensar en las condiciones de la paz. La Carta del Atlántico del 14 de Agosto de 1941, suscrita por Roosevelt y Churchill como representantes de las dos grandes democracias anglo-sajonas y norteamericana, señaló un pensamiento internacional de marcado y elevado sentido idealista, porque proclamaba la renuncia de todo engrandecimiento territorial, la consulta de las poblaciones para adoptar todo cambio de soberanía territorial y la libre determinación de los pueblos para elegir el régimen político. No será posible, en lo sucesivo, atenerse a tan generosos principios. Ni la Carta de las Naciones Unidas pudo consagrarlos.

Entre la época inicial del idealismo rooseveltiano y churchilliano y la posterior de la Conferencia de Yalta, en Febrero de 1945, ocurrió un cambio fundamental a raíz de la entrada de la Unión Soviética en la lucha contra el nazismo. Poco a poco se fueron desvaneciendo los temas de la Declaración atlántica y de la libre determinación de los pueblos y la consulta de los mismos para toda modificación de la soberanía territorial, se pasó a la era de los objetivos estratégicos y geo-políticos de la Unión Soviética como de Estados Unidos y Gran Bretaña. Resultaba indispensable pensar en la anexión pura y simple de territorios a la Unión Soviética y señalar pautas a los regímenes políticos de Europa Oriental.

Yalta fue la consagración de la *"realpolitik"*, en el pleno sentido bismarkiano de la supremacía de los Estados hegemónicos de una región. Ni Churchill ni Roosevelt pensaron en la Declaración atlántica de 1942, cuando tres años más tarde convenían con José Stalin las transacciones territoriales y políticas que deberían alterar por completo el mapa del Viejo Continente. La Segunda Guerra Mundial comienza con los principios atlánticos y termina con los objetivos estratégicos de Yalta. No es ocultable la dura realidad de ese cambio de temperamento en la configuración de la post-guerra.

La Declaración de Moscú del 30 de Octubre de 1943, firmada por Molotov, Eden, Cordell Hull y Foo Ping-Sheung, o sea, por la Unión Soviética, Gran Bretaña, los Estados Unidos y China, estableció determinados objetivos de acción conjunta "en la organización y mantenimiento de la paz y la seguridad" y se añadía lo siguiente:

4. Que reconocen la necesidad de establecer en la fecha práctica más cercana una organización internacional general, basada en el principio de la igualdad soberana de los Estados amantes de la paz, abierta a inscripción de todos los Estados, grandes y pequeños, para el mantenimiento de la paz y la seguridad;

5. Que con el objeto de mantener la paz y la seguridad internacionales mientras se efectúa el restablecimiento del orden y la ley y la inauguración de un sistema, consultarán entre sí y según se presente la ocasión, con otros miembros de las Naciones Unidas, con miras a una acción conjunta en representación de la Comunidad de las Naciones;

6. Que después de la terminación de las hostilidades no emplearán sus fuerzas militares dentro de los territorios de otros Estados, excepto con el objeto previsto en esta declaración y después de una consulta conjunta;

7. Que conferenciarán y cooperarán entre sí y con otros miembros de las Naciones Unidas para obtener un acuerdo general practicable respecto de la regulación de los armamentos en el período de post-guerra".

La precedente Declaración era anterior a Yalta y estaba concebida dentro de un espíritu de cooperación que reflejaba igualmente la Declaración hecha en Teherán el 1 de Diciembre de 1943, por Roosevelt, Churchill y Stalin. En ella se decía:

"Y en cuanto a la paz, estamos seguros de que nuestra buena armonía hará de ella una paz duradera. Reconocemos plenamente la responsabilidad suprema que descansa sobre nosotros y sobre todas las Naciones; la de hacer una paz que merezca y obtenga la buena voluntad de las enormes masas de los pueblos de la tierra y que proscriba el azote y el terror de la guerra por muchas generaciones;

Con nuestros consejeros diplomáticos hemos examinado los problemas del futuro. Procuraremos la cooperación y la participación activa de todas las Naciones, grandes y pequeñas, cuyos pueblos se hallen consagrados en mente y corazón, como lo están los nuestros, a la eliminación de la tiranía y de la esclavitud, de la opresión y de la intolerancia, y les daremos la

mejor acogida cuando decidan incorporarse a la familia mundial de las Naciones democráticas”.

Mas la verdadera historia de la Carta de las Naciones Unidas comenzó el 17 de Julio de 1944, cuando el Secretario de Estado, Cordell Hull, de los Estados Unidos, anunció que en agosto se iniciarían “conversaciones informales sobre los principios generales de la organización internacional de la seguridad”, dándole aplicación a lo dispuesto en la Declaración de Moscú de 1943 que hemos transcrito. Inmediatamente se estableció la orientación política de los trabajos preparatorios. La Unión Soviética solicitó el aplazamiento de la reunión para el 21 de Agosto, limitándola a los Estados Unidos y Gran Bretaña, contó con aquella potencia. De esa manera se convino.

La reunión de Dumbarton Oaks, en las afueras de Washington se llevó a cabo en la fecha indicada con la asistencia de los representantes de los “Tres Grandes”, Edward R. Stettinius, Sir Alexander Cadogan y Andrei A. Gromyko. Estuvieron de acuerdo en afirmar que la futura organización internacional —al contrario de la Sociedad de Naciones de Ginebra— debía contar con el apoyo armado de los países victoriosos. El británico Cadogan puntualizaba que si en 1919 se había creído en muchos países occidentales que el uso de la fuerza era en sí mismo inmoral, en la post-guerra de 1945 debía ocurrir de manera distinta. Gromyko observó que no era suficiente el deseo de contener el agresor sin los medios para lograrlo. Por lo cual una mayor responsabilidad recae en las grandes naciones para mantener la paz y la seguridad internacionales.

La formación de un directorio internacional de grandes potencias parecía evidente, del propio modo que la falta de toda insistencia en los principios atlánticos era no menos significativa. Así mismo, el 23 de Agosto, dos días después de iniciada la reunión de Dumbarton Oaks, el “New York Times” divulgaba los planes de los “Tres Grandes” para la futura organización internacional lo que concentraba en ellos la tarea definidora de las bases de la misma organización. Y, con antelación a Dumbarton Oaks, el dirigente soviético Maxim Litvinov publicaba un artículo en Leningrado, en la revista “Zvezda” que cobraba señalada importancia. Recordaba que una de las causas del fracaso de la Sociedad de Naciones, había sido la regla de la unanimidad de los miembros principales del Consejo de la Liga de Ginebra, para tomar decisiones. Litvinov, vetera-

no diplomático sugería la responsabilidad de las Grandes Potencias en el mantenimiento de la paz.

Tres proyectos fueron, en efecto, sometidos a la reunión de Dumbarton Oaks. Se anotaba en ellos una coincidencia para fijar la responsabilidad principal de las cuatro grandes potencias que según el Plan Norteamericano debía ser, los Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña y China. El Plan Británico quería un estatuto "simple y flexible" de la futura organización mundial y propugnaba por la creación de un Estado Mayor para trazar el esquema de la fuerza internacional. El Plan Soviético preveía un Tribunal de Justicia internacional sin entrar en mayores detalles sobre los medios para mantener la paz y la seguridad. A los anteriores se sumó el Plan Chino que difería en la reducción del Consejo Ejecutivo a siete miembros y en la petición de que se definiesen las distintas formas de agresión. Compartía la idea británica del Estado Mayor Internacional.

Las propuestas de Dumbarton Oaks que sirvieron de base a las deliberaciones de la Conferencia de San Francisco merecen recordarse para hacer el cotejo con las normas definitivas de la Carta de 1945. Se advierte en ellas que en el Capítulo VI, Sección C., se menciona simplemente, al tratar de la votación en el Consejo de Seguridad, que "la cuestión sigue siendo objeto de estudio). En efecto fue en La Conferencia de Yalta, pocos meses más tarde, cuando se convino entre los "Tres Grandes" —Roosevelt, Stalin y Churchill— la fórmula del veto a favor de los miembros permanentes del mismo Consejo. Fórmula que se llevó a San Francisco como una condición "*sine qua non*" para que hubiera una organización internacional. O se admitía el veto que contradecía el principio de la igualdad de los Estados o no habría compromiso para crear una organización internacional.

En otro aspecto, el de los acuerdos regionales, punto que interesaba a los Estados Americanos, formando la asociación más antigua de todas, se quiso que una futura organización regional fuera compatible con la Carta que resultara de las deliberaciones de San Francisco. La Conferencia Interamericana de Chapultepec, reunida del 21 de Febrero al 8 de Marzo, para considerar los problemas de la guerra y de la paz, había aprobado las Resoluciones VIII y IX, que versaban sobre la asistencia recíproca y solidaridad de las Repúblicas Americanas frente a todo tipo de agresión, así como a la reorganización, consolidación y fortalecimiento del Sistema Inter-

americano. El proyecto de Dumbarton Oaks era mudo sobre el particular.

En la Conferencia de San Francisco el Senador norteamericano Arthur Vandenberg y el delegado colombiano Alberto Lleras Camargo, propiciaron la fórmula del Artículo 51 de la Carta de San Francisco sobre el "derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva" y el Capítulo VIII sobre los acuerdos regionales. Podían así ser viables el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro de 1947 y la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948. Sin saberlo, América Latina fijaba la pauta para el futuro.

Paradójicamente, la idea inicial de Roosevelt de una organización internacional fundada en la unidad de tres potencias victoriosas en una guerra contra el totalitarismo nazi-fascista no tendrá consistencia, al comenzar en 1946 las desavenencias entre el Este y el Oeste de Europa, o si se quiere, los países capitalistas y comunistas. La "Guerra Fría" paraliza el sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas, convirtiendo el veto de cinco Estados miembros, en un factor de parálisis de cualquier decisión mayoritaria tomada en el Consejo de Seguridad. Esos cinco Estados, según el Artículo 23 de la Carta de San Francisco son: Estados Unidos, Unión Soviética, Gran Bretaña, Francia y China.

El 3 de Junio de 1945, la Conferencia de San Francisco procedió a la votación del Artículo 27 de la Carta de la futura organización internacional sobre el cual no cabía formular enmiendas, dada la posición irreductible de los "Tres Grandes". El resultado fue el siguiente:

De los 46 Estados presentes, 31 votaron a favor:

Los cinco grandes mencionados en el Artículo 27: Bielorusia, Brasil, Checoslovaquia, Canadá, Costa Rica, República Dominicana, Dinamarca, Etiopía, Filipinas, Grecia, Honduras, India, Irán, Líbano, Liberia, Luxemburgo, Nicaragua, Noruega, Siria, Turquía, Ucrania, Unión Sudafricana, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.

Dos Estados votaron en contra: Colombia y Cuba.

Quince Estados se abstuvieron: Argentina, Australia, Bélgica, Boli-

via, Chile, Egipto, El Salvador, Guatemala, Holanda, México, Nueva Zelandia, Panamá, Paraguay, Perú y Haití.

El 7 de Junio de 1945, las grandes potencias formularon una declaración interpretativa del Artículo 27 de la Carta de San Francisco, según la cual, se contempla la posibilidad de acuerdo en caso de dudas; si un asunto es o no de procedimiento es también obligatoria la unanimidad de los cinco miembros permanentes del Consejo. Este principio impide el cambio de una cuestión de fondo —para la cual es admisible el veto— por una de procedimiento —para la cual rige el principio de la mayoría simple. La abstención de uno de los cinco miembros permanentes no será considerada como un veto.

Con la "Guerra Fría", admitida por Winston Churchill el 5 de Marzo de 1946 en su discurso de Fulton, Estados Unidos, buscando la alianza anglo-norteamericana frente a la Unión Soviética, la aplicación de la Carta de San Francisco tendrá el obstáculo jurídico consagrado en el Artículo 27, que por voluntad de los "Tres Grandes" se había considerado inmodificable dentro de la fórmula de votación acordada en Yalta. El Consejo de Seguridad quedó impotente para decidir frente al voto negativo de uno de los cinco miembros permanentes. Los conflictos tendrán que ser arreglados fuera de las Naciones Unidas en conversaciones diplomáticas y arreglos políticos directos.

En cambio, las disposiciones del Artículo 51 sobre el "derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva" y del Capítulo VIII sobre Acuerdos Regionales, asumen con la "Guerra Fría" una importancia insospechada en San Francisco. En efecto, los Estados Unidos y la Unión Soviética trasladaron el problema de la seguridad al campo regional, con el Tratado del Atlántico Norte y los pactos sub-regionales de la órbita soviética.

La organización internacional que se quiso construir en Dumbarton Oaks y en Yalta no se realizó, cuando se pensaba en la unidad de las grandes potencias en la época de la paz.