

CUARENTA AÑOS DE LA ONU

*Arturo Samith Assmann
Capitán de Fragata IM*

INTRODUCCIÓN

El fin de la Primera Guerra Mundial encontró a los países beligerantes exhaustos y tan hartos de luchar como lo fue en su oportunidad al término de las guerras napoleónicas, que de nuevo se volvió a buscar la forma de evitar futuras contiendas a través de una organización internacional, representando ahora el papel que en otros tiempos —del zar Alejandro I, del presidente Wilson y de la Santa Alianza— interpretara la Sociedad de las Naciones.

Esta incipiente organización fue incapaz de obtener algo más que "postergar y recomendar soluciones" a los problemas internacionales, y ello contribuyó en gran medida a que se produjera la Segunda Guerra Mundial: la cuestión de los Sudetes, el problema del Corredor de Dantzig; la incapacidad de llegar a acuerdos en el problema del desarme; la impotencia de impedir la agresión de Japón a Manchuria y de Italia a Abisinia, etc. Fue tanta su inoperancia, que Estados Unidos, su principal impulsor, no llegó nunca a firmarla, y la recién fundada Unión Soviética no sólo no se convirtió en miembro de ella, sino que además fue su más encarnizada enemiga. Por tanto, a nadie extrañó que cuando en el año 1920 la Sociedad de las Naciones cobró realidad en Ginebra, faltaran en ella las dos mayores potencias del mundo.

La Sociedad de las Naciones estaba condenada al fracaso por estar basada en principios contrapuestos a su génesis. Aldous Huxley, en su libro *El fin y los medios*¹, la define como una "Sociedad organizada para la guerra. O se está con la política de los grandes (consorcio de los vencedores: Estados Unidos, Inglaterra, Francia), o se está contra ella; y al que está contra ella se le aplican sanciones económicas o militares. Las sanciones son objetables por la misma razón que la guerra es objetable; ambos tipos de sanciones conducen inevitablemente a reacciones bélicas, es decir, a la guerra. Luego, estamos ante una organización que emplea la guerra para terminar con la guerra".

Al empezar la Segunda Guerra Mundial, la Sociedad de las Naciones, como dice el conde Richard de Coudenhovekalergi en su libro *De la guerra permanente a la paz universal*², "mostraba un aspecto tan indefenso como el de un conejo ante una cobra. A poco del ataque soviético contra Finlandia, decidióse a actuar por última vez, excluyendo de sus filas a la Unión Soviética, para luego acabar sus días sin pena ni gloria".

Después del ataque alemán contra la Unión Soviética, al iniciarse la ayuda de Estados Unidos a Inglaterra y a Rusia, se buscó la forma de que la gran coalición denominada Naciones Unidas tuviera una vigencia indefinida. Para tal efecto en agosto de 1941, el presidente Roosevelt y el primer ministro Churchill celebraron una reunión en Terranova, y luego hicieron pública la Carta del Atlántico, que serviría de base para la futura paz, la que algunos meses más tarde fue suscrita por los representantes de cincuenta Estados que se adhirieron a la misma.

¹ Pág. 83.

² Pág. 119

Aunque se podría pensar que el mundo presenciaba el nacimiento de una nueva Sociedad de las Naciones, nada más lejos de la realidad, porque nadie pensaba resucitar lo que ya había muerto. La Unión Soviética no quería saber de una organización que la había expulsado de su seno, y en América se recordaba la campaña efectuada contra ella, después de la Primera Guerra Mundial, por "los aislacionistas". Sin embargo, se llevó a la práctica una nueva organización mundial, aunque bajo el nombre de Organización de las Naciones Unidas (ONU). Para ello, en abril de 1945, fue convocada en San Francisco una conferencia mundial, encargada de la redacción de sus estatutos, que en sus líneas esenciales se parecía al Reglamento de la Sociedad de las Naciones, pero que, comparada a ésta, contaba con la ventaja desde un principio de que las dos primeras potencias mundiales, Estados Unidos y la Unión Soviética, formaban ahora parte de ella. Pero tenía el inconveniente que, contrariamente a lo ocurrido con la Santa Alianza y con la Sociedad de las Naciones, carecía de una ideología única, puesto que ya desde un comienzo estaba dividida en dos tendencias opuestas y antagónicas: la democrática, bajo la dirección de Estados Unidos, y la comunista, dirigida por Rusia.

La Organización de las Naciones Unidas, que se fundó el 24 de octubre de 1945, basada en los postulados de la Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio del mismo año, que según J. Leo Cefkin, en su libro *Política internacional contemporánea*³, "nació por el inveterado deseo de paz, seguridad, prosperidad, y relaciones amistosas con todos los países del mundo y que fue fundada para que los Estados cooperen en el logro de muchos designios comunes, pero por sobre todo para la preservación de la paz y la Seguridad Internacional", nos muestra a un mundo tan o más dividido que en otros tiempos, con lo que parecería que el calificativo de Naciones Unidas constituiría una auténtica ironía, si se considera la actual situación mundial.

* * *

Este trabajo pretende demostrar la forma en que las Naciones Unidas concreta o intenta concretar, el principal objeto de su creación, cual es el de preservar la paz y servir como organismo internacional de la seguridad colectiva institucionalizada, aun cuando el autor tiene plena conciencia del gran número de detractores que piensan que no ha cumplido con ello ni con los postulados establecidos en el Preámbulo de la Carta, y que hasta el momento la ONU no ha obtenido más que resultados parciales y de por sí no satisfactorios, ya que las decisiones que ha tomado han venido a ser una suerte de heridas no curadas. Las guerras de Indochina, Corea, Vietnam, Medio Oriente, Centroamérica, Biafra, Nigeria, Afganistán, Falkland, Irán-Irak, por nombrar algunas, darían muestra de su ineffectividad; pero, ¿cómo sería si no existiera...?

BASES TEÓRICAS DE LA SEGURIDAD COLECTIVA

La seguridad colectiva ha sido definida como "un mecanismo institucional de acción conjunta mediante el cual todos los Estados que lo integran se comprometen a contrarrestar toda agresión que contra cualesquiera de ellos intente otro Estado del sistema, mediante el empleo de la fuerza concertada en contra del agresor".

Si se analiza la definición antes indicada, se verá que el objetivo que persigue es obtener la seguridad de sus miembros, en contra de posibles agresiones; el medio que se

³ Pág. 101 y 102.

emplea es el uso de la fuerza resultante de todos sus integrantes, y el vínculo común de esta actuación integrada es el elemento institucional que la organiza.

Hans J. Morgenthau, en su libro *La lucha por el poder y la paz*⁴, afirma que "la seguridad colectiva es el intento de mayor alcance conocido, para buscar solución a las deficiencias de un sistema de ejecución legal completamente descentralizado, y que en tanto el derecho internacional tradicional deja la ejecución de sus normas a las naciones ofendidas, la seguridad colectiva prevé el cumplimiento forzoso de las normas de derecho internacional por todos los miembros de la comunidad de naciones, hayan sufrido o no los efectos de la agresión en el caso concreto". Añade, además, que "el infractor deberá por tanto, esperar hacer frente al bloque de todas las naciones, las que automáticamente tomarán una acción colectiva en defensa del derecho internacional". Termina diciendo Morgenthau que "como ideal la seguridad colectiva no presenta fallas y que representa verdaderamente la solución perfecta al problema de la ejecución de la ley en una comunidad de naciones soberanas"

Según George Schwarzenberger, en su libro *La política del poder*⁵, la seguridad colectiva "se identifica con la razón de ser de un sistema colectivo", y citando las palabras de Sir Samuel Hoare en su discurso ante la asamblea de la Sociedad en 1935, "la seguridad colectiva, que significa la organización de la paz para evitar la guerra por medios colectivos, es en su forma perfecta no una concepción simple, sino compleja. Significa mucho más de lo que se designa generalmente como sanciones, no significa sólo el artículo 16, sino todo el convenio". Un empleo tan amplio del término conduciría inequívocamente a destacar en forma injusta a la seguridad colectiva en comparación con otros aspectos de la paz, lo que ha permitido a su vez que en muchas oportunidades "se pierda de vista su real significado."

Frecuentemente se habla de seguridad colectiva para hacer referencia a cualquier clase de acuerdos que llevan insertos una posibilidad de acción militar combinada de dos o más Estados, frente a un determinado conflicto, habiéndose llegado incluso a ser considerada como sinónimo de la política de alianzas destinadas a funcionar en un sistema de equilibrio de poder, lo que indiscutiblemente es un error, ya que el mecanismo de seguridad colectiva ha sido concebido y establecido originariamente como algo distinto e incompatible con tal suerte de política, y creado con la intención precisa de reemplazar al sistema de alianzas. "Parecería preferible, por tanto" —como dice Schwarzenberger— "limitar el término 'seguridad colectiva' a los recursos para la preservación del *statu quo* dentro de un sistema colectivo"

FUNDAMENTOS DE LA SEGURIDAD COLECTIVA

En la Carta de las Naciones Unidas se puede encontrar dos fundamentos que sustentan los principios básicos de la seguridad colectiva, que en buena forma vienen a resumir los cinco que expresa George Schwarzenberger en *La política del poder*⁶, pero en forma más generalizada. Ellos son:

- a) Empleo monopolítico de la fuerza en manos de la comunidad internacional organizada,
- b) Igualdad soberana de todos los Estados miembros.

⁴ Pág. 398, 399 y 400.

⁵ Pág. 424.

⁶ Pág. 424 y 425.

Analizando estos dos principios básicos en forma separada, cosa de por sí difícil ya que los argumentos que empleemos podrían resultar repetitivos al estar ambos casi ligados, encontraremos los fundamentos de la seguridad colectiva.

a) Empleo monopólico de la fuerza y en manos de la comunidad Internacional organizada

Dicho está que la seguridad colectiva es un mecanismo perfeccionado con la creación de la ONU, destinado a preservar y restablecer la paz internacional, y que opera cuando alguno de los Estados que la componen recurre a la fuerza en sus relaciones con otros Estados. Sin embargo, parecería que en la forma de operar se produciría el mismo contrasentido que vimos en la Sociedad de las Naciones, ya que el método para mantener y restablecer la paz y eliminar el uso de la fuerza en las relaciones internacionales era también la fuerza. Pero en este caso, según veremos, no existiría tal contrasentido.

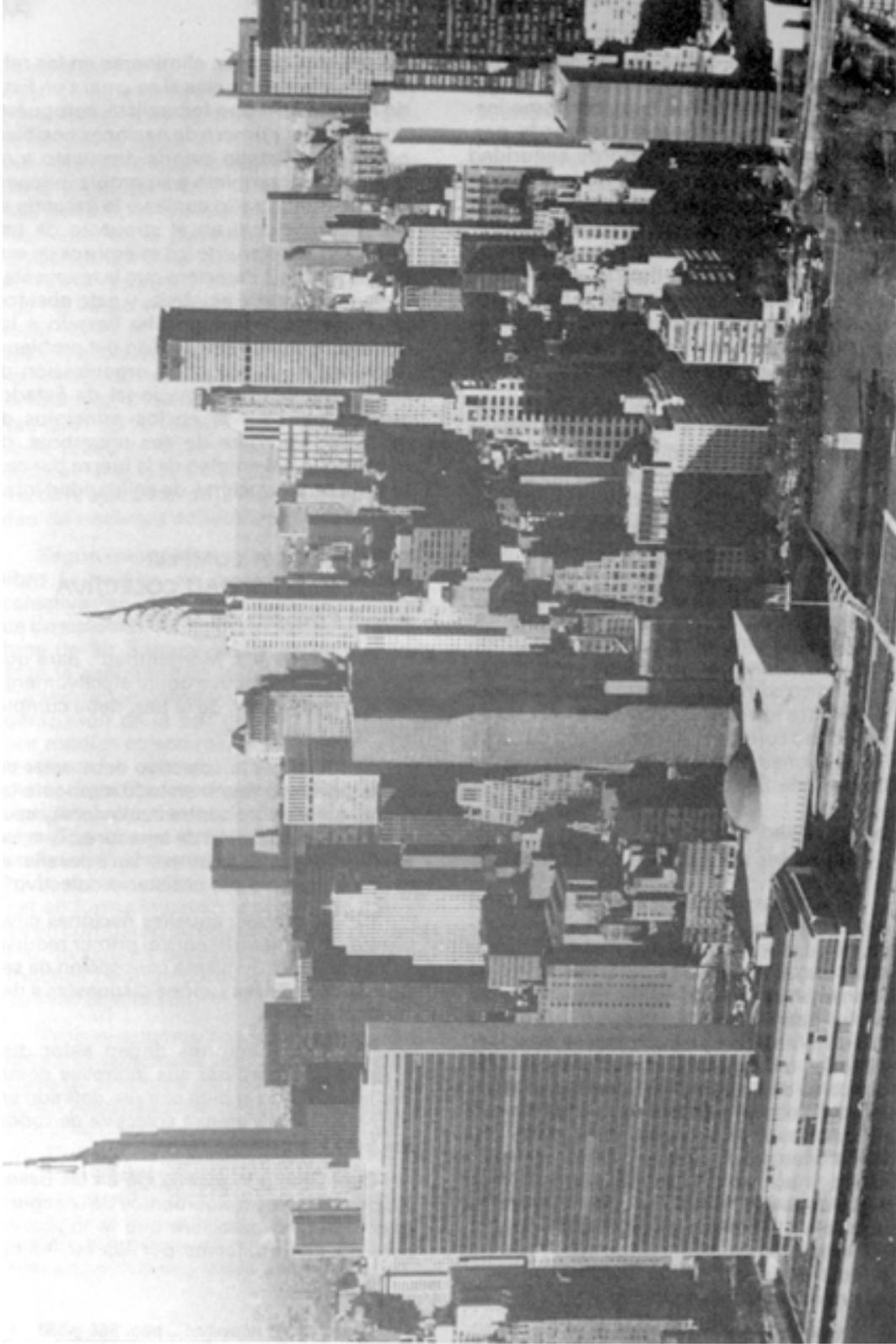
Si se teoriza sobre el concepto en el plano internacional que nos interesa, o sea el problema del uso de la fuerza como instrumento adecuado para alcanzar la paz, veremos que el mecanismo de seguridad colectiva constituye en tal sentido el mayor esfuerzo que se ha realizado por concentrar el uso de la fuerza, aun cuando no representa aquel grado de centralización que se obtiene en una Nación-Estado, en donde el uso de la fuerza es reservado al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, únicos órganos que tienen competencia para emplearla como sanción contra actos ilícitos.

Como ya se ha indicado, la seguridad colectiva se refiere a la protección de los derechos de los Estados, que en su reacción contra las violaciones de la ley asume el carácter de una acción colectiva, y actúa según sea el grado de perfeccionamiento del sistema de seguridad, el que obtiene su grado de expresión más alto cuando las acciones coercitivas que están previstas en la constitución de una comunidad Internacional están centralizadas, o sea, son dirigidas y decididas por un órgano central que es el único competente para aplicar sanciones contra los miembros. Este es el tipo de seguridad colectiva que estipula la Carta de las Naciones Unidas, centralizadas en el Consejo de Seguridad.

b) Igualdad soberana de todos los Estados miembros

El sistema que encontramos en la Carta de las Naciones Unidas, si bien es un avance, no constituye el grado de centralización absoluta, el que sólo se obtendría al transformar la comunidad jurídica internacional en un Estado mundial que concentre las Fuerzas Armadas y otros medios de poder, de todas o casi todas las naciones, bajo la dirección de un gobierno mundial. La seguridad colectiva representa la idea de paz internacional dentro de una organización de Estados soberanos unidos por un tratado internacional. El tratado que regula las relaciones entre los Estados miembros equivale a la constitución de la comunidad internacional jurídicamente organizada, y a la cual están, obligados los miembros en sus relaciones interestatales.

Parecería entonces cuerdo pensar que las guerras podrían eliminarse en las relaciones internacionales si se creara un Estado mundial del tipo federalista, compuesto por el mayor número de naciones posibles; pero, ¿qué Estado estaría dispuesto a renunciar por completo a su propia independencia, aunque ello conlleve la garantía de paz internacional en el supuesto de una igualdad soberana de los miembros de este Estado global? Pareciera que la respuesta a esta interrogante es obvia, y este obstáculo, entre muchos otros, ha llevado a los pueblos a buscar la solución del problema universal de la paz en la organización de una



VISTA DE NUEVA YORK, EN PRIMER PLANO EL EDIFICIO DE NACIONES UNIDAS. SE DESTACAN LAS MOLES DE LOS RASCACIELOS EMPIRE STATE, CHRYSLER Y PAN AM

comunidad internacional de Estados soberanos basada en los principios de igualdad soberana de sus miembros de monopolio del empleo de la fuerza por parte de la organización y de solidaridad internacional.

REQUISITOS A CUMPLIR POR LA SEGURIDAD COLECTIVA PARA PRESERVAR LA PAZ

Según Hans J. Morgenthau⁷, para que la seguridad colectiva opere efectivamente en la preservación de la paz, debe cumplir con tres requisitos:

"1° El sistema colectivo debe estar en condiciones de reunir en todo momento tal fuerza arrolladora contra cualquier agresor potencial, o coalición de agresores, que éstos últimos jamás se atreverían a desafiar el orden defendido por el sistema colectivo".

"2° Al menos, aquellas naciones cuya fuerza combinada llenara el primer requisito deben tener la misma concepción de seguridad que se les supone dispuestas a defender"

"3° Esas naciones deben estar dispuestas a subordinar sus intereses políticos en conflicto al bien común definido en términos de la defensa colectiva de todos los Estados miembros".

Conforme a lo expresado en las bases teóricas y en los fundamentos de la seguridad colectiva, pareciera que la lógica de ésta no tiene defectos por los cuales no pudiera ser aplicable, siempre que pueda ejecutarse bajo las condiciones existentes en el ámbito internacional. Pero es justo reconocer que los requisitos que estipula Morgentahau sólo pueden encontrarse en una situación muy particular, y no existen, o al menos no se conocen, experiencias históricas y en naturaleza general de la política internacional, que permitan sugerir que una situación como la planteada tenga la posibilidades de ocurrir. Es indudable que en la actualidad y con mayor razón en el pasado, ninguna nación es, por sí sola, lo suficientemente fuerte como para llevar a cabo una agresión contra una combinación de las otras naciones, con posibilidades de éxito. Pero al mismo tiempo, es también improbable que una sola nación sea la agresora. "Generalmente" —como dice el autor— "más de una nación se opondrá activamente al orden que la seguridad colectiva trata de defender, y otras naciones verán con simpatía tal oposición"⁸.

La razón de lo anterior radica en la naturaleza del orden defendido por la seguridad colectiva, y que es necesariamente el *statu quo* que exista en un momento determinado, permitiendo que las naciones se agrupen ya sea en favor de éste o contra él, siendo este modo de actuar "el patrón elemental de la política internacional, y como tal aparece en todos los períodos de la historia. A través del antagonismo entre el *statu quo* y las naciones imperialistas, se señala la dinámica del proceso histórico. Este antagonismo se resuelve ya sea recurriendo a la transacción o a la guerra. Solamente en el supuesto de que la lucha por el poder como fuerza motriz de la política internacional pudiera calmarse o ser superada por un principio superior, puede la seguridad colectiva tener oportunidad de éxito. Desde el momento, sin embargo, que nada en la realidad de la política internacional corresponde a esta suposición, el intento de congelar el particular *statu quo* por medio de la seguridad colectiva constituye la larga carrera condenada al fracaso"⁹.

Pero el fracaso de la seguridad colectiva de que habla Santiago Benadava está principalmente en que el tercer requisito establecido para que ella sea operante no se

⁷ *La lucha por el poder...*, pág. 550 y 551.

⁸ *Ibid.*, pág. 561 y 552.

⁹ *Ibid.*, pág. 553 y 554.

cumple ya que las naciones nunca estarán dispuestas a subordinar sus intereses políticos al bien común de todos los Estados miembros de la organización. Y recordemos lo que dice Hartmann:

"La seguridad colectiva, por tanto, puede tener éxito en el caso solamente que se cumpla el supuesto de que todos o la mayor parte de los Estados estén dispuestos a acudir en defensa del *statu quo* amenazado en la seguridad de un Estado en particular, aun afrontando el riesgo de guerra y no importando si pudieran justificar esa acción considerando sus intereses individuales. O dicho de otra forma, lo que la seguridad colectiva reclama individualmente de cada Estado es que éstos abandonen sus mezquindades nacionales. La seguridad colectiva espera que las políticas de los Estados se inspiren en el ideal de asistencia recíproca y en el espíritu de sacrificio propio, el cual no debe mermar ni aun en el caso de que el supremo sacrificio de la guerra sea necesario por ese ideal"¹⁰.

Pareciera, entonces, que a la luz de lo analizado la seguridad colectiva no pasaría de ser una utopía en el mundo contemporáneo, puesto que nos encontramos ante la paradoja de que cualquier intento por ponerla en práctica sin que se cumplan las condiciones ideales, tendría el efecto contrario al que se le supone, ya que el propósito de ella, como ha sido visto, es evitar la guerra al oponer en defensa del *statu quo* una fuerza tan abrumadoramente grande que ninguna otra nación se atreva a recurrir a la fuerza con el fin de variarlo. Pero mientras más imperfectas sean las condiciones que hagan funcionar la seguridad colectiva, muchas menos serán las fuerzas que las naciones estén dispuestas a aportar para hacerla abrumadora y menos también serán las naciones interesadas en defender el *statu quo* en juego. Si un gran número de naciones se oponen al *statu quo* y al mismo tiempo no están dispuestas a sacrificar su propio bien común en pro del definido, en términos de la seguridad colectiva, la distribución de los Estados a favor y en contra del *statu quo* no permitirá el cumplimiento de este "ideal" y tomará más bien la fisonomía de un equilibrio de poder, que bien pudiera favorecer a las naciones que lo apoyan, pero no para operar en la forma de un elemento absoluto contra las que se oponen a él.

Resulta entonces interesante analizar, y es lo que se hará a continuación, cómo las Naciones Unidas intenta poner en ejecución la seguridad colectiva bajo condiciones que no son las ideales, que le permitan preservar la paz y a hacer las guerras evitables, aun cuando se piense que no solamente éstas son difíciles de evitar, sino que además la ocurrencia de guerras locales se torna cada vez más difícil, llevando a que todo conflicto, aunque iniciado en un ámbito local, se transforme en otro de características universales.

LA SEGURIDAD COLECTIVA EN LAS NACIONES UNIDAS

El no empleo de la fuerza como principio básico

El régimen de seguridad que está concebido en la Carta de las Naciones Unidas se basa principalmente en el concepto fundamental de prohibir a los Estados miembros el empleo de la fuerza en sus relaciones internacionales. En el párrafo 4° del artículo 2, la Carta lo reglamenta como uno de los principios básicos necesarios para el logro de sus propósitos de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, disponiendo que "para la realización de los propósitos consignados en el artículo 1 la organización y sus miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios... 4° Los miembros de la organización en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la

¹⁰ *The relations of nations*, pág. 554.

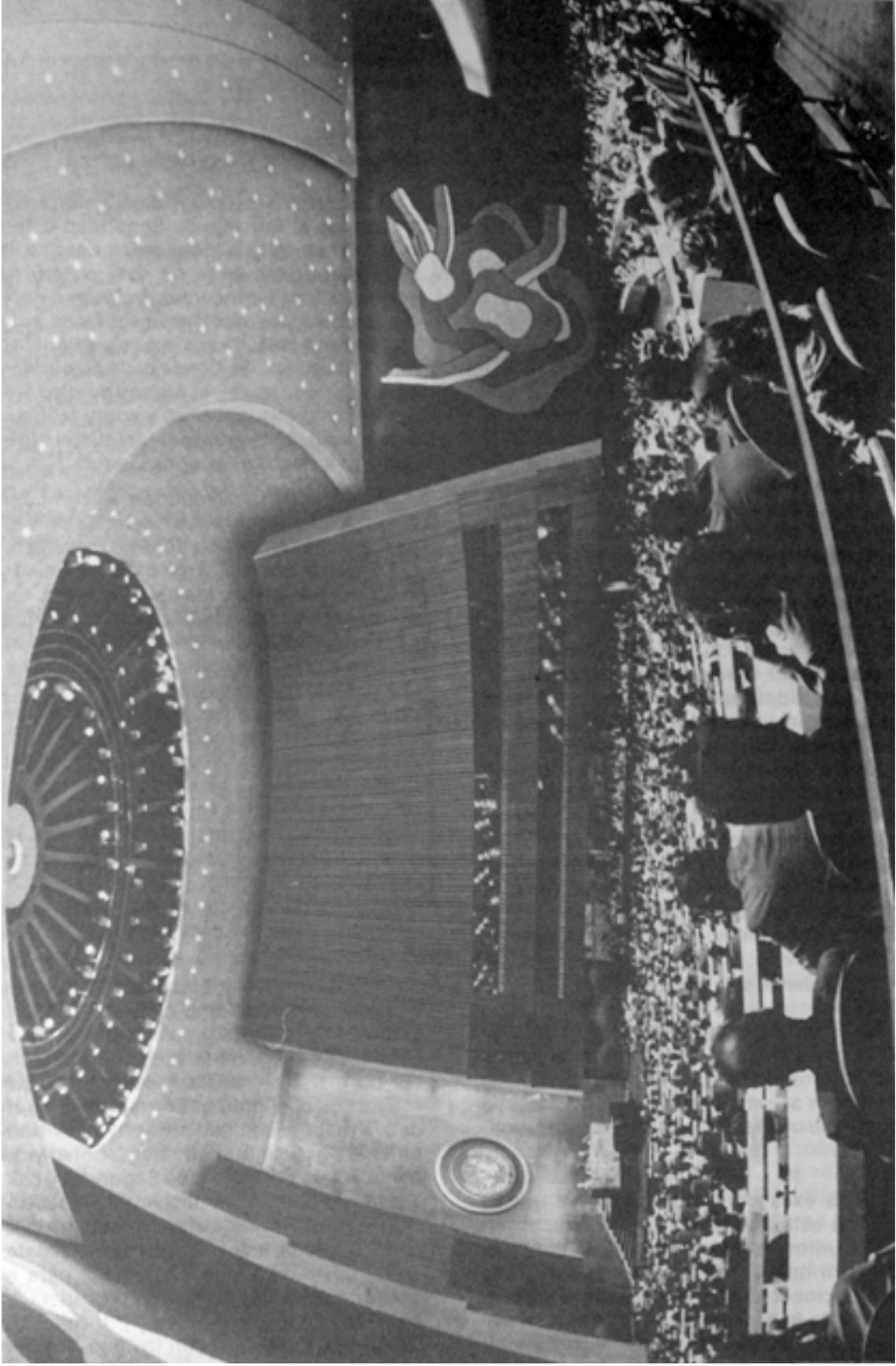
integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas".

Sin embargo, es justo reconocer la falta de claridad de la Carta al no especificar el tipo de fuerza a que los Estados se abstendrán de recurrir en sus relaciones, y que además, a este respecto, es importante tener presente que el empleo de la fuerza puede revestir una diversidad de formas. Como una manera de resumir los antecedentes relacionados con el tipo de fuerza a que se refiere y a la que los Estados se abstendrán de recurrir en sus relaciones internacionales, podemos indicar que se trata de la fuerza física y no alcanzaría a las medidas económicas o psicológicas de carácter restrictivo. La aplicación de estas últimas por parte de los Estados miembros, en sus relaciones con otros, podrían o no constituir una infracción a la Carta en la medida que esa conducta constituyera una amenaza a la paz, pero no como violación al principio de prohibición del empleo de la fuerza.

Asimismo, es importante analizar el significado del concepto de "recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas". La redacción de este artículo planteó problemas en cuanto a si la prohibición impuesta constituía una regla general, con excepción de los casos en que la Carta autorizaba en forma expresa el empleo de la fuerza por parte de Estados miembros, o si, por el contrario, los únicos casos en que se prohíbe la amenaza o uso de la fuerza es cuando ésta se utiliza ya sea en contra de la integridad territorial de un Estado, en contra de su independencia política, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos ya vistos de las Naciones Unidas. Lógicamente, no existiría esta duda de interpretación si la redacción del artículo hubiese sido hecha en forma más amplia, prescribiendo simplemente, y sin entrar en especificaciones, la amenaza o uso de la fuerza. El hecho mismo de que en su primera parte el artículo no señale expresamente la prohibición a los miembros de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, sino que disponga éstos "se abstendrán" en sus relaciones internacionales de recurrir a dichos medios, resulta poco enérgico como para determinar en forma clara que dicha disposición es una prohibición de carácter general y absoluta.

Cabría, a estas alturas del análisis, formularse la pregunta de si las disposiciones del artículo 2 N° 4 se refieren sólo a las relaciones internacionales de los Estados miembros, ya que la letra indica que se prohíbe recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza solamente cuando va dirigida en contra de otro país. En consecuencia, se desprende que la Carta reserva a los gobiernos de los Estados miembros el derecho a recurrir a la fuerza militar para reprimir una sublevación interna o una guerra civil. El párrafo 7° del artículo 2 corrobora esto al disponer que "ninguna disposición de esta Carta autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados". Sin embargo, esta reserva de que los Estados pueden legítimamente recurrir al uso de la fuerza armada para la solución de sus asuntos internos, no es absoluta, ya que estará condicionada al hecho de que la solución de estos "asuntos de la jurisdicción interna", no dé lugar a una amenaza de la paz, que permita la aplicación de medidas colectivas estipuladas en el capítulo VII de la Carta.

Cualquier insurrección o guerra civil que estalle dentro de un Estado constituye, en principio, un asunto de la exclusiva competencia de dicha nación, y el uso o amenaza de uso de la fuerza que emplee el gobierno para reprimirla no está proscrito por la Carta, y tampoco estaría prohibida por esta disposición la fuerza militar que proporcionen terceros Estados para solucionar un conflicto interno de un Estado, cuando su gobierno legalmente establecido, que es víctima de esta insurrección, así lo solicite.



SALA DE PLENARIOS DEL EDIFICIO DE NACIONES UNIDAS, DONDE SE REUNE LA ASAMBLEA GENERAL

Lo anterior se debe a que, en determinadas circunstancias, tales actos pueden poner en peligro la paz mundial, dando lugar que el Consejo de Seguridad tome las medidas tendientes a preservarla, dejando de ser un asunto interno. En todo caso, se tratará de medidas preventivas y no de sanciones.

Esta excepción al principio de que la ONU no está autorizada para intervenir en asuntos internos de cada Estado demuestra que el mantenimiento de la paz internacional es el primero y principal propósito de la organización, ante el cual deben subordinarse todos los demás principios de la Carta si se produce una contradicción entre ellos.

Principio de la centralización de la fuerza

Conforme al artículo 39 de la Carta, corresponde al Consejo de Seguridad determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de ésta o acto de agresión, y hacer recomendaciones o decidir las medidas que serán tomadas para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad es, en consecuencia, el órgano político ejecutivo de la organización, y como tal tiene la responsabilidad del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

El Consejo de Seguridad se compone de once miembros de las Naciones Unidas, de los cuales cinco son permanentes (Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, China y la Unión Soviética); los seis restantes, no-permanentes, son elegidos cada dos años por la Asamblea General, la cual considera para su elección la contribución que ha hecho determinado Estado al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, así como la ubicación geográfica de ellos, de tal forma que se obtenga una equiparidad dentro del Globo. Es importante destacar la diferencia entre los miembros permanentes y los no-permanentes del Consejo, en cuanto a la posición especial en que se encuentran los primeros, referida al procedimiento de votación de las resoluciones que adopte este órgano y las facultades de *veto* que ellos tienen.

Las funciones y poderes del Consejo están establecidos en el párrafo 1° del artículo 24 de la Carta, que a la letra señala: "...a fin de asegurar la acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacional y reconocer que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad". Además, este mismo artículo señala, en su párrafo 2°, que el Consejo, para el desempeño de sus funciones, procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas, con los poderes que le otorga la Carta, que están definidos los capítulos VI, VII, VIII y XII.

Por su parte, el artículo 25 estipula el carácter obligatorio que las decisiones adoptadas por el Consejo tienen para los miembros de las Naciones Unidas, al expresar que "los miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta".

De las normas legales señaladas se desprende que sólo el Consejo puede calificar los hechos, determinando que se está en presencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, y que sólo él puede hacer que tal determinación sea de carácter obligatorio para los miembros de la organización.

En teoría, que el Consejo pueda determinar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, reviste una gran importancia ya que

constituye la condición *sine qua non* para la aplicación de las medidas sancionadoras que el Consejo de Seguridad puede adoptar. Sin embargo, el debilitamiento de la autoridad de este órgano al no disponer de las Fuerzas Armadas y de las facilidades necesarias para ejecutar una acción coercitiva adecuada, y la amplia flexibilidad con que se han interpretado y aplicado las disposiciones relativas a sus funciones y poderes, han reducido en gran medida la importancia de tales decisiones.

No obstante, la aprobación de la Resolución 377 de la Asamblea General, del 3 de noviembre de 1950, que ha sido denominada "Unión para la paz", marcó un importante cambio en esta materia. Su objetivo principal fue el de fortalecer a la Asamblea General como órgano de seguridad colectiva, en vista del continuo fracaso que el Consejo de Seguridad demostraba, debido al abuso del veto de los miembros permanentes. En tal sentido, esta resolución faculta a la Asamblea General para determinar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, cuando el Consejo de Seguridad, habiendo conocido el asunto, haya fracasado en sus intentos por lograr un pronunciamiento, y para hacer recomendaciones en relación con las medidas que deberían aplicar los Estados miembros.

Sin embargo, la adopción de la decisión que se comenta, aun cuando no fuere seguida por una acción coercitiva, ha sido considerada como un acto de gran significación por la condenación moral que encierra y por la positiva influencia que esta condenación pueda tener, y de hecho ha tenido, en la conducta de las naciones. Así sucedió, por ejemplo, con la Resolución del Consejo de Seguridad sobre la cuestión de Palestina, en la cual, en la sesión N° 338, el Consejo decidió que la situación existente constituía una "amenaza a la paz", en el sentido del artículo 39, y ordenaba a los gobiernos y autoridades interesadas que, en cumplimiento del artículo 40, se desistieran de realizar más actividades bélicas y dieran a sus fuerzas la orden de cesar el fuego. Esta resolución tuvo, por cierto un considerable efecto en la aceptación que luego prestaron las partes interesadas, de acatar una permanente cesación del fuego.

En el caso de Corea del Norte y Corea del Sur, una decisión del Consejo de Seguridad determinó la existencia de un "quebrantamiento de la paz" e instó a las partes a cumplir con medidas provisionales, en conformidad con el artículo 40, lo que no produjo el mismo efecto que en el caso de Palestina pues tuvo que aplicar las medidas coercitivas del capítulo VII de la Carta. Tal determinación de "quebrantamiento de la paz" se consideró, en todo caso, necesaria para dar un carácter oficial a la asistencia militar facilitada por Estados Unidos y otros miembros de las Naciones Unidas.

En el caso de las islas Falkland, el Consejo de Seguridad, en la Resolución 502, calificó la acción de Argentina de ocupar las islas como un "acto de agresión" y demandó el cese inmediato de las hostilidades y la retirada de todas las fuerzas argentinas. Si bien es cierto que este fue un nuevo fracaso en la gestión de las Naciones Unidas por preservar la paz, las acciones coercitivas de índole moral, política y económica que sufrió Argentina, y que beneficiaron al país que estaba dentro de la normativa de la Carta, Gran Bretaña, a la larga tuvieron una notable repercusión en el resultado final del conflicto.

El ejemplo de las Falkland y muchos otros que ocurren con una peligrosa periodicidad, vienen a confirmar que los países deben estar regidos en sus relaciones internacionales por principios y normas determinados en un organismo central que los regule y vele por que se cumplan, rechazando cualquier otra forma que no sea la solución pacífica de las controversias y reglando el empleo de la fuerza bajo los principios y fundamentos de la seguridad colectiva. Esto es lo que intenta las Naciones Unidas; aunque no lo logre

completamente es lo mejor que existe por el momento en cuanto a un organismo internacional destinado al preservamiento de la paz, basado en la seguridad colectiva.

CONCLUSIONES

Del estudio realizado de la seguridad colectiva y de cómo ésta funciona en las Naciones Unidas, se pueden desprender las siguientes conclusiones de carácter general:

- El sistema de seguridad colectiva no ha cumplido con la misión fundamental de la organización, de mantener la paz y la seguridad internacionales en la forma que ésta fue concebida en la redacción inicial de la Carta, básicamente porque:

—No se ha cumplido con el requisito fundamental de que los países subordinen sus intereses nacionales en pro del interés de la comunidad internacional. Los pueblos y gobiernos no están preparados para identificar los intereses nacionales con el interés universal y no están dispuestos a aceptar los riesgos de la defensa de cualquier víctima en contra de cualquier agresor. La ineficacia de la ONU no es un problema jurídico, sino *esencialmente político*. Es la voluntad política de los Estados miembros la que dictamina su eficacia y su conducción; de otra forma, la organización —como cualquier otra por lo demás— tiende a anquilosarse y a desvincularse de la realidad mundial y/o regional, ya que la "subordinación de los intereses nacionales" parte de supuestos políticos muy precisos y no tan amplios o ambiguos como los expresados en la Carta de las Naciones Unidas.

—La actual situación mundial hace que la fuerza esté polarizada en las dos superpotencias que dominan el escenario, dividiendo al mundo en dos grandes bloques, circunstancia que hace utópica la aplicación de sanciones coercitivas en contra de alguno de ellos o de cualesquiera de sus respectivos aliados. Lo anterior se contrapone con la seguridad colectiva, que exige una distribución adecuada del poderío mundial, entre todos o la mayoría de los miembros de la comunidad internacional y organizada. Por otra parte, la falta de acuerdo entre las principales potencias tiene relación con una falta de consenso en aspectos o ideas centrales sobre la seguridad y cooperación mundiales. En la medida en que solamente predomine el interés nacional, ello implica un similar detrimento del interés mundial o regional. Esto último se ve exacerbado por la reaparición de una fuerte tensión Este-Oeste, pero además se ve estimulado por una creciente ideologización en las relaciones internacionales.

—El mecanismo de la seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas se basa en un acuerdo entre las grandes potencias, en su voto unánime para adoptar las decisiones referentes al restablecimiento o mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, en la realidad existe un completo desacuerdo entre ellas, lo que paraliza la acción del Consejo de Seguridad en los aspectos más importantes de su competencia.

—El derecho a veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, facultad de la que han hecho un uso indiscriminado, ha debilitado el poder del Consejo aumentando el de la Asamblea General sobre materias que no son de su competencia, haciendo deficiente el mecanismo para la aplicación de medidas coercitivas que impliquen el uso de la fuerza.

- La emergencia de la Sociedad de las Naciones y la creación de la ONU sedan en contextos histórico-políticos muy distintos; no obstante, ambas surgen a consecuencia de un conflicto mundial. El esquema "idealista" de la Sociedad de las Naciones se contrapone con

el "realista" de la ONU; la prueba más fehaciente de ello es que el organismo máximo de seguridad de esta última (el Consejo de Seguridad, precisamente) se acoge al principio político de las principales potencias, lo cual ha imposibilitado el enfrentamiento real de una nueva guerra mundial, aunque ello no implique la desaparición de tensiones mundiales o regionales.

- La inoperancia del sistema de seguridad de las Naciones Unidas ha impulsado a las grandes potencias a buscar su propia seguridad en la formación de organizaciones particulares de defensa, como la OTAN y el Pacto de Varsovia, con lo cual se ha vuelto a la política tradicional de las alianzas, aunque ninguna de las dos constituye un sistema de seguridad colectiva. Ambas representan un plan de defensa combinado ante una posible agresión del bloque contrario, envolviendo ambas también el principio de algunos contra algunos, en lugar del principio del sistema de seguridad colectiva de todos para todos. Por otra parte, no contribuyen al desarme ideal que exige la seguridad colectiva, sino que, por el contrario, uno y otro pacto están fundamentalmente interesados en el fortalecimiento de sus miembros, en competencia con la coalición contraria.

- A pesar de las imperfecciones y vacíos jurídicos, institucionales y políticos de la ONU, es evidente que —hasta el momento— esta organización ha logrado evitar la peligrosa propagación de conflictos en los últimos cuatro años. No los ha evitado, pero al menos los ha aminorado, cosa que otros organismos internacionales, a través de los años, no lo han conseguido, y no los ha evitado debido principalmente a la interpretación antojadiza que de sus postulados han hecho las grandes potencias, las que buscando satisfacer sus deseos hegemónicos vulneran los principios de seguridad colectiva. Lo anterior, amparados por el hecho de que en el plano político internacional actual se carece de las condiciones básicas para hacer el sistema operante, con lo que la paz y seguridad internacionales están constantemente amenazadas. Por lo mismo, más vale preguntarse si las guerras recientes no son más bien consecuencia de la tradicional preeminencia de intereses nacionales y no tanto de la inoperancia de la ONU.

BIBLIOGRAFIA

- ALDOUS HUXLEY: *El fin y los medios*.
- RICHARD DE COUDENSOVEKALERGI: *De la guerra permanente a la paz universal*.
- J. LEO CEFKIN: *Política internacional contemporánea. Tensiones, conflictos, perspectivas*, Troquel, Buenos Aires, 1978.
- HANS J. MORGENTHAU: *La lucha por el poder y la paz*, Sudamericana, Buenos Aires, 1963.
- GEORG SCHWARZENBERGER: *La política del poder; estudio de la sociedad internacional*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1960.
- NORBERTO BOEBIO: *El problema de la guerra y las vías de la paz*
- JOSÉ M. CORDERO TORRES: *Textos básicos de la organización internacional*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955.
- RAYMOND ARON: "Paz y guerra entre las naciones". *Revista de Occidente*, Madrid, 1963.
- SANTIAGO BENADAVA: *Derecho Internacional Público*, Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1976; *Seguridad colectiva y Naciones Unidas*.
- FREDERICK H. HARTMANN: *The relations of nations*, Macmillan, New York, 1967.
- KARL W. DEUTSCHE *El análisis de las relaciones internacionales*, Paidós, Buenos Aires, 1970.
- NACIONES UNIDAS: *Las Naciones Unidas, orígenes, organización, actividades de las Naciones Unidas durante el periodo quinquenal 1966-1970*, Nueva York, 1972.
- UNITED NATIONS: *Every man's United Nations*, New York, 1968, 8th cd.