

ENSAYO SOBRE LA GESTACIÓN, FORMACIÓN, APORTACIONES Y ACTUALIDAD DE LA ONU

Francisco CUEVAS CANCINO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Estímulos inmediatos para la creación de la ONU*. III. *Preeminente influencia de las grandes potencias y democracia internacional*. IV. *Carta del Atlántico y sus inmediatas secuencias*. V. *Dumbarton Oaks*. VI. *Conferencia de San Francisco*. VII. *La Carta: ¿tratado, declaración o Constitución?* VIII. *Fundación de la ONU*. IX. *Diferencias con la Sociedad de Naciones*. X. *Partes principales de la Carta*. XI. *Contribución de la ONU al bienestar internacional*. XII. *Importancia de su aportación jurídica*. XIII. *Justicia y soberanía*. XIV. *Permanencia del poderío nacional en el concierto de las naciones*. XV. *Imperfecta constitucionalidad del uso de la fuerza*. XVI. *Contradicción entre ideales y realidades; la acción colectiva*. XVII. *Relevancia y contribuciones de la ONU al desarrollo mundial*. XVIII. *Nuevos y preocupantes desarrollos al iniciarse el siglo XXI. Renovada presencia de la guerra como instrumento de la política de los Estados Unidos*. XIX. *Violaciones a la Carta y a las Convenciones de Ginebra*. XX. *Consecuentes cambios en la posición de la ONU y en el papel del Consejo de Seguridad*. XXI. *México ante la desaparición de los principios torales de la ONU*.

I. INTRODUCCIÓN

Un organismo vivo —y que en su propia vida ofrece su explicación toral— es el que se nos presenta, y nos abarca, bajo el nombre de Organización de las Naciones Unidas. Una aproximación científica debe alejarse de un debate que pertenece únicamente a la teoría del deber ser

político. El propósito de este ensayo descansa, por fuerza, en un análisis de lo que el organismo internacional es; de sus cualidades y defectos; de sus raíces y de los elementos que del pasado provienen; de sus proyecciones y de su probable futuro.

La esencia del problema que se plantea un estudioso de lo político es el de penetrar más allá de la simple crónica. No basta la reseña de hechos que por ser pasados forman la historia. Porque ellos se engarzan a través de la vida misma del organismo con el futuro de la humanidad; en ellos hemos de encontrar aquellos anhelos que por humanos no pueden sino ser permanentes; hemos de observar esfuerzos por sobreponerse a obstáculos siempre presentes, en tanto constituyen óbices que siempre han encontrado las sociedades humanas cuando pretenden elevarse por encima de su horizonte inmediato.

El hallarnos en presencia de la organización internacional más importante que ha existido también circunscribe nuestro estudio. Son claras sus limitaciones: ellas aparecen tan pronto empezamos el análisis. Pero su acercamiento a ideales de universalidad, y su concreción de valores que hasta entonces permanecieran en la penumbra, son patentes. La ONU ha venido a constituir un puente en una época de crisis impar. Las organizaciones anteriores acusan la presencia de esfuerzos por consolidar valores ya aceptados, por defender un método de vida dado una civilización capaz de precisarse. En cambio —y por razones que aparecerán con mayor claridad a poco—, en las Naciones Unidas hallamos un elemento de la revolución política que sufre en estos momentos el orbe; y si a veces parece muy imprecisa o muy ineficaz su función, no menos cierto es que desempeña un papel que hasta la fecha había sido inasequible para todo organismo internacional.

II. ESTÍMULOS INMEDIATOS PARA LA CREACIÓN DE LA ONU

Porque la ONU aspira nada menos que a encarnar la hermandad humana (elevándose por encima de razas, idiomas, religiones) y concretar ese ideal del ciudadano universal que muchos pensadores, desde lejos, acariciaran. Las varias políticas que las Naciones Unidas procuran superar tenían como general propósito el de paz. El equilibrio de poderes, la defensa colectiva y la seguridad colectiva eran tesis que no tenían otro sentido que el de la paz. Algunos resabios de ellas, incluso conceptos

que en ellas descansan, aparecen en las Naciones Unidas. Pero a todos ellos, con sus limitaciones históricas, los pasa por el crisol de la comunidad de la raza humana, que los desarrollos tecnológicos y las inmensas destrucciones bélicas permiten concebir como imprescindible. La ONU presupone que los Estados miembros —y todos los Estados son ya miembros— deben actuar como partes de una misma comunidad; que su pensamiento debe elevarse hacia un común y final punto de referencia, y que iluminarán sus decisiones las convicciones supranacionales de los intereses de la humanidad.

No significan las anteriores consideraciones que se haya llegado a los campos elíseos de la vida internacional. Sí, en cambio, que se ha principiado a enjuiciar la política exterior, y la representación que por su medio hacen los Estados de sus intereses, con un patrón cuya universalidad y humanismo no tienen antecedentes directos. Como sería el caso para todo organismo internacional, los orígenes de las Naciones Unidas pueden buscarse en los primeros esbozos de este orden. Parece más adecuado, sin embargo, destacar aquellos estímulos inmediatos que motivaron su creación.

Las dos guerras mundiales, que se suceden a una generación apenas de distancia, dejan un gran sentido de lasitud y de protesta. El primer párrafo del Preámbulo de la Carta lo hace patente. Una revulsión contra un pasado que ha llegado a constituirse en el maligno espíritu antes encerrado en la abandonada botella —para repetir el cuento árabe— es primordial y patente. Los mismos males de la contienda provocan una reacción optimista. Se cree que la comunidad humana ha sufrido tanto —ha pasado a través de la prueba de fuego de contiendas inmensamente destructivas— que pueden usar su razón y alejarse de actividades que acercan el hombre al bruto. Aquella tesis, que señalara Vázquez de Menchaca, y que reitera Vattel casi dos siglos después, se funda en la capacidad de raciocinio del hombre civilizado. Y este raciocinio implica la reducción —y, ¿por qué no decirlo?, la supresión también— de las contiendas entre Estados.

Una civilización tecnológica hace plausible un bienestar general antes declarado imposible. Una cooperación bélica con ramificaciones mundiales hace ver cuán endebles son los soportes de la soberanía nacional: una soberanía que no puede fundarse en una concepción territorial ya fenecida. Un espíritu optimista prevalece en la creación de las Naciones Unidas y se las cree capaces de elevar al orbe hasta contar con un instrumento constitucional mundial.

III. PREEMINENTE INFLUENCIA DE LAS GRANDES POTENCIAS Y DEMOCRACIA INTERNACIONAL

Una lógica telúrica opuesta a la lógica de los intereses nacionales parece surgir de las grandes hecatombes. La historia, en su contexto inmediato, ofrece una serie de limitaciones; no parece capaz de resolver los grandes problemas. Se inclinan los hombres de mediados del siglo XX a creer posible soslayar esta frustración de la historia, y oponer a la infancia de una humanidad ligada por sus coordenadas geográficas, la del latir de un mundo que —como dijera Pascal— puede llevarnos por sí solo hasta su destino final.

Sobre este gran tejido de intereses comunes, que se exageran dentro del particular momento histórico que estudiamos, se superponen otros dibujos. Son éstos los más evidentes; e incluso, con esa coetaneidad tan contrapuesta de ideales y de intereses, son estos últimos los que mayor cohesión ofrecen. Porque los ideales no borran las diferencias entre grandes y pequeñas potencias. Pensar en un mundo unido y en paz sin fundarse en la armonía de aquéllas resulta punto menos que imposible. Esa supuesta armonía no toma la forma un tanto esfumada del concierto europeo: éste había fracasado en su forma inorgánica durante buena parte del siglo XIX, y otro tanto en su forma orgánica, bajo el Consejo de la Sociedad de las Naciones. Por el carácter de la lucha contra el Eje —que nos recuerda las contiendas napoleónicas— y las alianzas consecuentes, es natural que la solución sea más cercana al Directorio. Es tan extraordinaria la diferencia entre las grandes y las pequeñas naciones, dentro y fuera de los esfuerzos bélicos, que es imposible creer que en su unidad y acuerdo, en su labor conjunta, descansen el origen y fundamento de la paz universal. Una clara aristocracia se dibuja, pues, con persistente relieve, dentro de las históricas corrientes que motivan la organización.

A la aristocracia de las grandes potencias había que sumar, con papel definido y asaz importantes, a la mayoría de las naciones. Aquí, los estadistas de la segunda posguerra se hallan frente a realidades que parecen ventajosas y dignas de conservarse. Porque la Liga había establecido, como elemento novedoso y feliz, el de la Asamblea. Sus funciones no fueron nunca claras; pero su propósito —el de permitir la intervención directa y constante por parte de todas las naciones en los grandes problemas del orbe, y hacerlo dentro de los cánones de su igualdad jurídica—, resultó un precedente que no podía ni olvidarse ni limitarse. Las

dos columnas del juego político internacional quedan fijadas. Y la aristocracia y la democracia internacionales procurarán entremezclarse dentro del sabio juego que espera a otro Aristóteles para clasificarse.

A estas corrientes eminentemente políticas se compagina la insuficiencia del nacionalismo político. Las condiciones para el crecimiento de los pueblos deben enfocarse desde presupuestos que por su solo ser trascienden las fronteras. Desarrollos fundados sobre el nacionalismo, como los del siglo XIX, no resultan ya posibles. A la vez, se abren las puertas a una serie de aspiraciones de bienestar general que son ya factibles. Porque esa misma tecnología que redujera a la nada la primacía del hombre le abre las puertas a un bienestar que pudiera ser universal. Una serie de organismos técnicos han aparecido desde el siglo XIX. Sus funciones han aumentado, y su número habrá de multiplicarse. Percatadas de su utilidad, seguras de contar con un elemento no sólo positivo, sino insustituible, se quiere también que la nueva organización encarne y aun mejore estos servicios y este anhelo de bienestar común.

La natural aristocracia de las grandes potencias; la firme democracia internacional, la conciencia de un bienestar común y genérico, y la necesidad de consideraciones de tipo transnacional. Son éstas las bases sobre las que se asienta el nuevo optimismo con el que la humanidad encara su amanecer al finalizar la contienda. Ya antes se había creído encontrar la piedra filosofal que pusiera fin a la enemistad entre las naciones. Fue primero la supresión de la oposición entre las varias ramas del cristianismo, que pudo soslayarse dentro de los sufrimientos de la guerra de los treinta años, y que Grocio sintetizó. Aparece después la idea de una alianza entre las ambiciones estatales y la razón de los soberanos, con ese ilustrado despotismo que suponía límites naturales en toda contienda, y que encuentra su portavoz en Vattel. Más acá viene la tesis de la democracia representativa como base única que pueda garantizar la paz entre las naciones, tesis que acepta el sacerdocio de Rousseau y que llega a ser presupuesto en la vida internacional del siglo XIX. Ante los fracasos que significan las dos contiendas mundiales, se cree poder superar esta última tesis por medio de una hermandad tecnocrática: pues son tan grandes las fuerzas naturales con las que se cuenta, que parece posible elevarse por sobre enemistades nacionales.

Es dentro de este optimismo —que cree haber alcanzado la suficiente velocidad de despegue para alejarse de la gravitación de las contiendas políticas— como se da a la persona humana un valor, más en consonan-

cia por desgracia con las violaciones que ha sufrido que con el respeto de que ha sido objeto. Es así como llega a pensarse, desconociendo pasadas experiencias, que el sentido de solidaridad entre los pueblos puede elevar a la ONU a un nivel en mucho superior a instituciones precedentes.

IV. CARTA DEL ATLÁNTICO Y SUS INMEDIATAS SECUENCIAS

La idea de una comunidad orgánica de naciones aparece a todo lo largo de los esfuerzos en contra de las potencias del Eje. En agosto de 1941 los portavoces de Inglaterra y de Estados Unidos emiten esa serie de principios, conforme a los cuales guiarían su política en el mundo de la posguerra, que ha sido conocida como la “Carta del Atlántico”. El proyecto original, tal como lo redactó Churchill, hablaba claramente de la necesidad de una organización internacional eficaz, capaz de permitir a todos los Estados y naciones vivir con tranquilidad aquende sus fronteras, y comunicarse libremente por los mares sin temor a ataques ilegítimos y sin la necesidad de mantener pesados armamentos. Este principio fue modificado a petición de Roosevelt, quien no deseaba comprometer a su país —aún presa del aislamientismo— tan formalmente. El énfasis se puso en el desarme, y el principio octavo de la Carta del Atlántico habla del establecimiento de un sistema más general y más permanente de seguridad en general. Al acaecer el ataque sobre la Bahía Perla y participar los Estados Unidos en los esfuerzos bélicos directos, se firmó la llamada Declaración de las Naciones Unidas (1 de enero de 1942). Allí se hacen genéricos los principios bilaterales aceptados por las potencias anglosajonas, y se generaliza desde entonces la convicción de que era preciso establecer, al devenir la victoria, una organización internacional permanente.

Los ministros de relaciones exteriores de las tres grandes potencias aliadas se reunieron en Moscú en octubre de 1943. Con la participación del representante de China, emitieron la Declaración que lleva el nombre de la capital soviética, y que en su punto cuarto trata del organismo posbélico. La Declaración reconoce en efecto la necesidad de establecer, cuanto antes, una organización internacional general, fundada en el principio de la igualdad soberana de todos los Estados amantes de la paz, y en la que participarían todos los Estados, grandes y pequeños, para poder así contribuir al mantenimiento de la seguridad internacional. Al reunirse

en Teherán poco después los jefes de gobierno de los tres grandes aliados, dieron su apoyo a estos propósitos orgánico-internacionales.

A partir de entonces los esfuerzos en pro de la organización internacional se multiplican. Hubo buen número de problemas previos que se zanjaron de un modo claro, aunque quizá no el más acertado. Se desecha la base regional, que dentro del Departamento de Estado defendiera Sumner Welles, y que fue brillantemente prohijada por Churchill. La aproximación estrictamente funcional, que algunos también auspiciaban, queda como adicional —aunque no principal— fundamento. Y bajo Cordell Hull prepara el Departamento de Estado un proyecto que ha de servir de guía principal para posteriores trabajos. El primer proyecto que circuló como tal data de septiembre de 1943.

Los Estados Unidos, y su gobierno en particular, conservaban graves remordimientos sobre la responsabilidad norteamericana en el fracaso de la Liga. Evitan, pues mencionarla; tal pareciera que se complacen —por inclinación y por política— en realzar una vez y otra la novedad de lo que serán las Naciones Unidas. A la vez procuran subsanar algunas de las evidentes fallas que se observaron en la Liga, preocupados sobre todo por asegurar las resoluciones Fulbright y Connally (septiembre y noviembre de 1943, respectivamente) que hacen saber al mundo que el órgano Legislativo estadounidense se muestra acorde con participar en el propuesto e internacional organismo.

Como grandes directivas se esbozan desde entonces unas omniscientes preocupaciones por el mantenimiento de la seguridad internacional; por la estabilización y bienestar del orbe; por contar con el apoyo de las soberanías estatales, y por repartir las obligaciones fundamentales de acuerdo con la responsabilidad que cada Estado tendría para el mantenimiento de la paz.

V. DUMBARTON OAKS

Desbastado el campo, era ya posible pensar en negociaciones directas entre los representantes de las principales potencias. En Dumbarton Oaks (Washington, D. C.) se reunieron los representantes de ellas, del 21 de agosto al 28 de septiembre de 1944. De sus conversaciones, con diferencias que habrían de ser resueltas por los jefes de gobierno en la conferencia de Yalta, surgieron las “proposiciones para el establecimiento de una

Organización Internacional General”, que ofrecen pautas precisas y concretas para las Naciones Unidas. Inadecuado sería pensar en la de Dumbarton Oaks como en una reunión académica. El trasfondo político estuvo siempre presente. Y las proposiciones se vieron taradas desde su origen por la falta de comprensión que mostraron esas cuatro potencias sobre cuya unanimidad descansaba de hecho la paz futura. Una aristocracia de obligaciones, en el verdadero sentido de la palabra, es la que comienza a dibujarse como base del organismo. Pero esa aristocracia debería haberse fundado sobre una unidad de propósitos —o al menos una ausencia de choques directos— que no se advierte. Hubo ya necesidad de dividir las negociaciones; entre las potencias anglosajonas con la Unión Soviética primero, de aquellas con China después. La presunción de que el acuerdo habría de fundarse sobre fórmulas verbales no puede evitarse. Cosa semejante ocurre en Yalta, donde la precipitación —excusable sólo por los inmensos e inmediatos problemas que la guerra planteaba— es patente en muchos detalles, sin exceptuar los relativos a las Naciones Unidas. También fue evidente en esa conferencia el ejercicio de un poder hegenómico que contrariaba a veces los intereses de todos. Fueron éstos signos que apuntaron desde un principio las dificultades iniciales de nuestra organización.

VI. CONFERENCIA DE SAN FRANCISCO

Yalta atestigua también los toques finales para la conferencia de San Francisco. Ésta nació bajo signos contrarios. Buscaba la paz; incluso puede afirmarse que tuvo como único propósito el de redactar la carta puebla de la organización internacional. Cansados de la espada de Dámocles de las contiendas, los Estados se refugian en su experiencia de cooperación bélica. Una y otra vez se oye la opinión, dicha con convicción, ya que no basada en la experiencia, de que el mundo del futuro podría ser uno muy hermoso si a él se dedicaran los esfuerzos empleados en ganar la contienda. Se cree, pues, posible que esa conferencia —reunida del 25 de abril al 25 de junio de 1945— forje el instrumento a través del cual puedan los gobiernos trabajar de consuno en su común proyecto de alcanzar un mundo apegado a la seguridad y fundado en la buena voluntad.

Buscaba la paz la Conferencia de San Francisco. Verdad era, sin embargo, que aún rugían los cañones. Era anhelo que debería encarnar en lo

futuro, pues los estadistas allí presentes nunca estuvieron aislados de las peripecias de la contienda. Los dirigentes más importantes no concurrieron, y si se hablaba de paz en el orbe, no dejaba de pensarse en finiquitar la guerra en Europa, adelantar la consecución de la victoria en el Pacífico. La paz traía también consigo sus graves problemas. La ausencia de la ligazón que el enemigo común significa entre Estados naturalmente opuestos principia a hacerse sentir. Los gobiernos subsecuentes en los territorios ocupados por el Eje son resultado de pugnas entre las grandes potencias. Es particularmente significativa la ausencia de una representación polaca. El trato a los Estados enemigos no resulta menos importante. Pero como lo revelará la Carta aquí y acullá, no deseaban los Estados victoriosos pensar en un trato justo y equitativo, cuando era su política la de incondicionales victorias. Aparecen también las componendas políticas; se logra la admisión de Argentina en la Conferencia, pero al precio de doblegarse ante la triple representación soviética.

Actuaron los delegados a San Francisco bajo una presión tremenda. En buena parte su éxito se debe al apoyo que les prestaron acontecimientos externos. Esa presión no fue necesariamente perjudicial. Buena parte de las obras humanas perdurables se han hecho bajo circunstancias en apariencia poco favorables. Una conferencia de ese orden no hubiera podido evitar grandes presiones externas, y cabe suponer que lo único que hubiese variado sería el carácter de éstas y el de las corrientes resultantes. La precipitación con que se realizó la Conferencia no fue del todo inútil. Un simulacro de unidad y de entendimiento aún existía entre las grandes potencias. La singular importancia de la reunión sanfranciscana radica, más que en otra cosa, en que constituye el último ejemplo en que se patentiza la que Churchill ha llamado la Gran Alianza. Meses después esa mínima comprensión, si no imposible, hubiese sido extremadamente difícil.

Los documentos de la Conferencia abarcan una veintena de volúmenes. Su complejidad y la intensidad de los trabajos que representa quedan patentes aun para aquellos que por curiosidad se asomen a ese mar documental. Cuarenta y seis gobiernos participaron, y aceptaron como documento básico las propuestas de Dumbarton Oaks. Cuatro comisiones principales fueron formadas, las que se subdividieron en innumerables comités. Sobre todos planean majestuosos los grandes órganos de la reunión: la Mesa, el Comité Ejecutivo, el de Coordinación y el de Juristas. Esta complejidad, los sufrimientos motivados por la guerra, y la

ausencia de las grandes personalidades mundiales explican quizá el carácter impersonal con el que esta Conferencia ha pasado a la historia. La acompaña un hálito de eficiencia y de impersonalidad; no lleva consigo el halo de un romanticismo errado quizá, pero profundamente humano. Parece imposible, dentro o fuera de la documentación, adscribir caracteres personales a esta Conferencia. Y nos queda la idea de presenciar el surgimiento de un acabado producto industrial, que en medio de su perfección oculta su falta de humanismo.

VII. LA CARTA: ¿TRATADO, DECLARACIÓN O CONSTITUCIÓN?

La Carta, a pesar de ser fruto de una conferencia despersonalizada, es un documento profundamente humano. Las normas de la lógica jurídica se desechan en multitud de ocasiones. La verbosidad y la bondad de ideas imperfectamente expresadas son frecuentes también. No menos lo son la ambigüedad, la vaguedad de sus preceptos e incluso algunas contradicciones que constituyen felices oasis para los exegetas. Mas de comparársela con el Pacto de la Liga, y también con los primeros proyectos, incluso el de Dumbarton Oaks, muestra un soplo del sufrimiento y de los anhelos humanos que hemos de adscribir a la influencia, cada vez más potente, de la democracia internacional. San Francisco no atestiguó ese pequeño gabinete que dentro del Congreso de Viena tomó las grandes decisiones. Pequeñas y medianas potencias obligan a las grandes a explicar formalmente su posición respecto a la unanimidad de ellas en el Consejo de Seguridad; imponen un amplio regionalismo en la Carta e incluyen una disposición que permite la defensa propia, individual o colectiva; logran ver autorizada la subsistencia de las fuerzas armadas nacionales, aunque convienen en ponerlas bajo el Consejo de Seguridad: no automáticamente, sino por medio de convenios bilaterales. Obtienen un considerable incremento en las actividades económico-sociales de la organización y ven fortalecerse la jurisdicción doméstica como límite al que se planteaba ya como un órgano universal. Nuevos capítulos sobre el sistema de fideicomiso y los territorios no autónomos aparecen, y la Corte —la vieja Corte de La Haya— subsiste. Bien podía decirse que los dos meses de reuniones no habían sido desaprovechados por naciones deseosas de contribuir a la paz de modo permanente.

Como una declaración y como una constitución internacional debe considerarse la Carta de la ONU —dijo en su informe el canciller nortea-

mericano—. Aquélla, en cuanto expresa un deseo de cooperación común entre naciones ligadas hasta entonces sólo por una alianza militar; la convicción de que las relaciones amistosas entre ellas se fundarían sobre el principio de autodeterminación y el de la igualdad jurídica; el propósito general de mantener la paz y seguridad como resultado de comunes esfuerzos, y el establecimiento de una maquinaria internacional que permitiera encarnar dichos propósitos. La parte constitucional estriba en la conformación de esos grandes órganos (seis), de cuyos trabajos dependerá el éxito de la organización. Es por su medio como los países firmantes de la Carta esperaban variar las condiciones prebélicas, y aquellas prácticas que habían hecho imposible la paz y la seguridad.

Que el instrumento, fuerte de su parte declarativa, nacía circunscrito por un largo historial de anarquía internacional, de desórdenes entre Estados, era a todos evidente. Se procuró darle desde un principio un doble carácter; pragmático y realista. Se fundan los órganos sobre las experiencias estatales de orden interno. Se buscan antecedentes (particularmente por parte de los Estados Unidos), cuyo éxito y permanencia demuestren haber resuelto de modo satisfactorio problemas de orden doméstico. Se pensó complementar la igualdad jurídica con una división de las cargas internacionales acorde con el poderío de los países. Y se creyó que resueltos estos problemas, que fueron siempre insolubles incógnitas para la Liga, se podría participar con confianza en el desarrollo de una humanidad pacífica por convicción y por conveniencia. Es con un optimismo condicionado como termina la Conferencia y como entra en vigor la Carta —una vez reunidas las ratificaciones, siempre sin reservas, de la mayoría y contándose entre ellas las de las cinco grandes potencias—, el 24 de octubre de 1945. La guerra finalizaba, y el orbe contaba ya con una organización internacional que creía permanente. La transición parecía salvable. Y de la cooperación transitoria, pero válida de la contienda, podían entresacarse elementos permisivos de una situación permanente y benéfica.

VIII. FUNDACIÓN DE LA ONU

Redactada la Carta, ratificado el instrumento, quedaba por encarnar la institución. Esta fue la labor de la comisión preparatoria, que se reunió en Londres en los primeros meses después de la ratificación. Las reunio-

nes iniciales de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad estaban a la puerta. Sendos reglamentos fueron propuestos y adoptados: en su esencia y en forma definitiva, por la Asamblea; con graves cambios y provisionalmente, por el Consejo. Algunas suposiciones de la comisión preparatoria resultaron huecas, como la reproducción de las reuniones regulares, periódicas y extraordinarias del Consejo de la Liga, que no tenían cabida en un órgano permanente. Las comisiones fundamentales del Consejo Económico y Social se delinearon, y se procuró superar el problema que presentaba un Consejo de Fideicomiso que aún no contaba con territorios fideicometidos. Se integró asimismo el Secretariado; en contra de la opinión soviética se decide a favor de un solo órgano; en contra de la yugoslava, a favor de un secretariado constituido sin el visto bueno de los gobiernos respectivos.

Una larga y a veces angustiada búsqueda se inició para fijar la sede. Viejas antipatías hacia la de la Liga se conjugan con una transferencia del centro del poder más allá de Europa. Aparecen los deseos de ligar a Norteamérica con la suerte de las Naciones Unidas y la falaz creencia de que la sede, en territorio norteamericano, constituiría un feliz anclaje en su política. Ya dentro de los Estados Unidos, acaeció una larga peregrinación de la costa oriental a la occidental; sedes provisionales en los alrededores de Nueva York; la donación Rockefeller a la onceava hora, y el cambio total de planes: una sede urbana en una babel moderna, en la ciudad más absorbente de los Estados Unidos, en lugar de aquella un tanto bucólica que se había en un principio considerado idónea.

Un monumentalismo simbólico surge de la sede. En cierta forma el aspecto material sinteriza el esfuerzo espiritual. El ideal de San Francisco se convierte en realidad en las riberas del Hudson. Y del ideal de la unidad pasamos a la realidad de la guerra fría. Los primeros choques entre las grandes potencias, en relación con esferas de influencia, muestran que el presupuesto fundamental de la organización no pasó del limbo de los ideales de los estadistas. En épocas tan tempranas como la sede provisional del Colegio Hunter, en los suburbios de Nueva York, principia a hablarse de una época de preguerra.

Algunos autores —Nicholas, por ejemplo— hablan de la infección moral que sobre las Naciones Unidas desciende a consecuencia de la oposición entre las grandes potencias. Mas parecería que fuera un organismo vivo, éste se percató de que sus órganos son distintos de los origi-

nalmente concebidos. Y una desesperada carrera se inicia desde entonces para permitir a órganos constituidos de un modo, actuar de otro. Pero actuar al fin, y permitir a la organización, en seguimiento del dicho de D'Annunzio, renovarse para no morir.

IX. DIFERENCIAS CON LA SOCIEDAD DE NACIONES

A la táctica que prevaleció desde Dumbarton Oaks, de enfatizar la novedad de la ONU, se ha hecho referencia. Era inconveniente reiterar la continuación de la institución fracasada; una, por lo demás, que no había contado con el apoyo de uno de los grandes triunfadores, y que había ofendido profundamente a otro. Pero dentro de esta aparente novedad existen semejanzas que no deben pasarse por alto.

La Sociedad de Naciones demostró una evidente inclinación a asegurar la paz y la seguridad, estimándolas como los grandes objetivos internacionales; en ello coinciden las Naciones Unidas. Tenía el Pacto, y la Carta conserva —a pesar de posibles interpretaciones contrarias—, el carácter de una asociación voluntaria de Estados dentro de determinadas normas de conducta. En una y otra organización el Estado soberano es centro de la membresía, y en la igualdad entre ellos se fundan la mayoría de los órganos de ambas instituciones.

Hay diferencias también, y en parte, pueden adscribirse al deseo de evitar pasados errores. Una mayor claridad en las funciones de la Asamblea General, de comparársela con la Asamblea de la Liga, desataca; se evita la norma de la unanimidad, y se le concede el carácter de autoridad final para todos aquellos asuntos que no entrañan la seguridad de los Estados. Tiene el Consejo de Seguridad mayor permanencia que el de la Liga, y también mayor potencialidad. Pequeñas y grandes variaciones se advierten en el sistema de fideicomiso, de compararlo con el de mandatos, y al Secretariado se le da un papel con caracteres políticos que no tuvo el de la Liga.

Además de estas diferencias de carácter orgánico existen otras. Con base en la experiencia se procura en efecto evitar los errores en que incurrió la Sociedad de las Naciones. Los esfuerzos de ésta respecto al desarme, por ejemplo, resultaron perjudiciales en cuanto hicieron posible la agresión alemana. Se ha, pues, perdido la confianza en el desarme por sí solo, y se prefiere poner en relieve la necesidad de reglamentar la canti-

dad y calidad de los armamentos. Del artículo XXI del Pacto al capítulo VII de la Carta, y a su artículo 51, existe una considerable mejoría: se reconoce en general la validez de los pactos regionales, y no se restringen a una inclusión accidental, a la zaga de la supuestamente regional doctrina Monroe. No obstante que nos hallamos muy lejos del regionalismo toral que sugirió Churchill, y que las facultades del Consejo de Seguridad en estos capítulos son grandes, se ha superado la falla del Pacto.

No hallamos, sin embargo, una reiteración de esa obligación genérica de defensa recíproca que encarnara el artículo X del Pacto de la Liga. A la garantía genérica se le sustituye una específica: la que otorga el Consejo de Seguridad. Se desvanece la responsabilidad directa de los miembros de combatir la agresión. Pueden escudarse —salvo compromisos de defensa colectiva— en la acción, o incluso en la falta de acción, del Consejo de Seguridad. Y las dificultades que ha entrañado este cambio han sido motivo de varios planes, siendo el principal de entre ellos el de la “Unión pro Paz”, que en su oportunidad veremos.

Se fundan en la Carta las Naciones Unidas. Pero son algo —y aun algo— más que la Carta. A fuer de institución viva, sobrepasan y superan lo que no es sino el esqueleto jurídico. Comprenden, por consiguiente, los procedimientos, debates y recomendaciones seguidos, sufridos y adoptados por conferencias y asambleas, por consejo, comisiones y comités, y por las opiniones y trabajos del secretariado. Todos los órganos, en su variedad y diversa competencia, contribuyen a integrar lo que es la organización. Pero dentro de los órganos actúan, con propósitos definidos y con actitudes que procuran generalizar, los representantes estaduales. Algo aportan asimismo los observadores de las que han dado en llamarse las organizaciones no gubernamentales; y unos y otros se fundan en la opinión, genérica, pero de especie nacional, sin la cual no puede concebirse una organización como las Naciones Unidas.

Desde un principio la Carta se ve limitada. Las grandes y novedosas oportunidades que de la vida misma provienen no quedan encerradas en síntesis. Tampoco esconde su articulado, no obstante su relativa extensión, los objetivos cotidianos de la organización. Nos hallamos, por consiguiente, ante un instrumento que puede reducirse a la nada, si se le aplican reglas de interpretación oportunas para otro medio y otro momento histórico. En cambio, si se la considera como el fundamento para una serie de facultades expresas, que traen consigo otra serie aún mayor

de calidades implícitas, para cada órgano y cada función, hallaremos un instrumento capaz de conducirnos a los grandes objetivos que encarnaron en San Francisco.

X. PARTES PRINCIPALES DE LA CARTA

La Carta se divide en grandes partes:

- Propósitos y principios, íntimamente ligados (Preámbulo y capítulo I);
- La membresía de la organización (capítulo II);
- La descripción de los órganos principales y su estructuración y facultades (capítulos III, en general; IV, Asamblea General; V, Consejo de Seguridad; X, Consejo Económico y Social, Ecosoc; XIII, Fideicomiso; XIV, Corte Internacional y XV, Secretaría);
- La variedad de competencias que como instrumental quedan abiertas a las Naciones Unidas para alcanzar sus fines (capítulos VI, Arreglo pacífico; VII, Acción en caso de amenazas a la paz; VIII, Acuerdos regionales —que corresponden al Consejo de Seguridad, y en forma indirecta a la Asamblea—, IX, para la cooperación económica y social —ECOSOC—; XI y XII, Declaración sobre territorios no autónomos y Régimen de Administración Fiduciaria —Fideicomiso—; y el Anexo a la Carta, o sea, el Estatuto de la Corte Internacional).

A estas grandes acápites, la Carta añade lo que pudiéramos llamar sus ligas con las realidades del momento histórico en que nace: disposiciones varias (capítulo XVI); acuerdos transitorios, principalmente respecto a los Estados enemigos de las Naciones Unidas (XVII); propuestas y futuras reformas (XVIII) y ratificación y firma (XIX).

Tiene el Preámbulo un exquisito sentido de unidad. Debido a la pluma del mariscal Smuts —tan influyente en la concreción de las Naciones Unidas como lo fue en la Liga— constituye una síntesis tan feliz que el crisol de la conferencia constituyente no le quitó o añadió ni siquiera una coma. Largos y un poco insulsos argumentos pueden elaborarse respecto a la obligatoriedad, o ausencia de ella, que tiene el Preámbulo. Su fuerza proviene de que rezuma la historicidad del momento en que nació la ONU. De aquí a cien generaciones, cuando esta organización sea un me-

ro recuerdo, el Preámbulo subsistirá como la síntesis de una civilización. Porque con intuición genial, el estadista que lo propuso encarna todos y cada uno de los ideales de una civilización que termina. Es el florecimiento de una planta que termina su existencia, y que por ello mismo ofrece en su quintaesencia todos aquellos valores por los que luchó. Cristiano-occidental lo es de principio a fin y tanto más cuanto que esta civilización y los valores que representa no son ya los únicos que en el orbe se aceptan.

Todavía retruena en nuestros oídos el desafío que en loor de futuras generaciones hace respecto al destino de la humanidad. Reitera que sus esfuerzos se centran en el presupuesto de la justicia como condición permisiva de las obligaciones contractuales y en las provenientes del derecho internacional. El progreso social, implícito en la tecnología, la interpreta dentro de un concepto más amplio de la libertad: incommovible es su fe en la persona humana, pues a pesar de pasadas e infelices experiencias, insiste en considerarla como agente del destino, como centro de la sociedad, originador de valores y ente siempre igual en su fundamento.

En lo internacional resalta el ideal —más aparente en cuanto a sus violaciones— de una convivencia fundada en la tolerancia y la buena vecindad; también del mantenimiento de fuerzas para el servicio común. Y surge asimismo la internacionalización de los problemas económico-sociales, que podemos comprender como una etapa más en la sociedad intraestatal a favor del bienestar de todos. Como elemento de la seguridad colectiva, resulta la convicción de los sanfranciscanos a favor del apoyo que les merecen naciones que, fundamentalmente iguales y por consiguiente soberanas, han de cooperar entre sí para no hundirse en el proceloso mar de las guerras y de las rivalidades.

Los propósitos y principios muestran una natural permanencia. Constituyen el ser mismo de la organización. Variarán las funciones y los procedimientos de los órganos; pero cual la estrella polar del navegante, no varían los propósitos de la Carta. Hallamos en efecto los de la paz, la autodeterminación de las naciones, la justicia internacional, el progreso social y los derechos humanos. Reafirmando la paz, se procura salvar de la guerra a las futuras generaciones, y lograrlo a través de la tolerancia en épocas pacíficas, de la seguridad colectiva en caso de agresiones. En la igualdad de derechos entre las naciones estriba la autodeterminación, que se ostenta como una de las piedras angulares de las Naciones Unidas. Pero esta igualdad de derechos presupone un valor que aligere las cargas de

tratados y de situaciones de hecho, así como el empleo adecuado de la maquinaria internacional para resolver las diferencias entre los pueblos en beneficio general. Y aparece sobre todos la concreción de esos derechos del hombre que habrán de aplicarse sin distinciones debidas a accidentes que realzan, en vez de disminuir, la humana hermandad.

A estos propósitos se añade otro principio fundamental: el de la soberanía estatal tamizado por parte del Estado con el reconocimiento de sus obligaciones hacia la comunidad internacional. Permanece sin embargo el reconocimiento de un derecho preexistente que favorece la soberanía de los miembros, pero que la Carta expresamente limita a las materias domésticas. Es así como los Estados miembros convienen en cumplir de buena fe las obligaciones contraídas al ratificar la Carta; en resolver sus controversias de modo pacífico, absteniéndose de utilizar la fuerza en sí o como amenaza; en prestar toda clase de ayuda a las Naciones Unidas y abstenerse de auxiliar a los Estados contra los cuales actúe la organización. Ésta, por su parte, conviene en actuar en mantenimiento de los propósitos mismos que la fundan, y en imponer el respeto de esos propósitos a Estados que no sean miembros.

Nuevos instrumentos multilaterales dan origen a una nueva diplomacia y proporcionan nuevos recursos para mantener la paz. Los nuevos senderos convergen todos en el papel que tarde o temprano, y en todas las grandes cuestiones, habrá de adscribirse a las Naciones Unidas, como guardián de pueblos que avanzan hacia su autonomía conforme a niveles propios a la equidad y a la justicia. Una cortapisa al nacionalismo extremo surge, y vemos sus actividades ligadas con el aumento de la cooperación internacional. Sus grandes novedades, en realidad, se cifran alrededor de los progresos que encamínanse hacia un orden internacional en las ramas económico-sociales, que se oponen a la superioridad occidental y a la explotación colonial suscitada en otras épocas. Se cifra también en el desarrollo de un derecho internacional revolucionario, se aleja del que hasta la fecha ha sido aceptado como norma entre las naciones.

XI. CONTRIBUCIÓN DE LA ONU AL BIENESTAR INTERNACIONAL

Tiene la Carta, y desempeñan las Naciones Unidas, un papel primordial en el desarrollo del bienestar mundial. Los propósitos que establece el capítulo IX adquieren particular importancia, y las labores que directamente por medio del Consejo Económico y Social, o indirectamente por

medio de los organismos especializados se han llevado a cabo, realizan con el transcurso del tiempo una importancia cada vez mayor. Hay opiniones que incluso advierten la posibilidad de que el sistema de seguridad fundado en la Carta sea frágil. Y fundan sus esperanzas en que la ONU se justifique por medio de su contribución al general progreso de la humanidad. Creen que la seguridad es una planta rara que florece sólo en el invernadero de la estabilidad económica; y confían en nuestro organismo para constituir un sostén que permita dicho florecimiento.

Una convicción genérica de la interdependencia económica de las naciones surge de la segunda gran contienda. Las actividades gubernamentales, en relación con la Liga, señalan un aumento muy considerable; tampoco puede ignorarse la causalidad económica que contribuyó a que regímenes agresores se apoderaran del destino de naciones derrotadas e insatisfechas. A estos datos políticos se superpone la convicción, humanista ésta, que advierte la inconveniencia de que en el mundo de mediados del XX coexistan países paupérrimos junto a países lúdicos; que no cree factible ignorar que la tecnología motiva una verdadera hermandad económica mundial. De allí que en San Francisco se haya enfatizado que el Pacto no había permitido a la Liga desempeñar un papel ilustrado y digno en estos importantísimos desarrollos internacionales.

La crítica era justa; pero lo era hasta cierto punto. Al rendirse Alemania en 1918 tuvieron fin los esfuerzos bélicos. No se pensó en una cooperación económica en tiempos de paz. Más aún: expresamente se le opusieron aquellos países (Estados Unidos e Inglaterra) que consideraban más acorde a sus intereses volver a la libre competencia entre las naciones. No es extraño que el Pacto haya otorgado una consideración accidental a las relaciones económicas pacíficas. Aunque, desde luego, surgió la OIT, dentro del pacto apenas y por accidente aparece una mención en los artículos relativos al sistema de mandatos (22 y 23).

La presión misma de los acontecimientos le hizo a la Liga varias de rumbo. Principió por intervenir en la reconstrucción de los países derrotados, y en la reorganización de sus finanzas. Se preocupó después por encontrar un terreno común en las relaciones económicas entre las naciones, y ante el fracaso de varias grandes conferencias que auspiciara, por elaborar estudios sobre problemas económicos que eran comunes a varias naciones. Surgió de sus esfuerzos una organización económico-financiera, donde aparece un secretariado permanente y varios comités de coordinación y trabajo. Poco antes de finalizar su vida, el Co-

mité Bruce propuso el establecimiento de un comité central compuesto de 24 miembros.

Con apoyo en esta experiencia, la ONU procedió de modo bien diverso. Desde luego que las ligas económicas entre los cobeligerantes habían sido mayores, mas tampoco se suprimieron los controles al aquietarse las armas. A San Francisco precedieron conferencias especializadas destinadas a poner en pie organismos económicos que han desempeñado su labor de modo dictatorial e incluso tiránico (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial). Y la Carta contó con un terreno, espiritual y materialmente, bien preparado para la siembra.

No rehuó responsabilidades. Contiene, en efecto, una enumeración de propósitos, que es muy amplia. Su artículo 55 habla de la estabilidad y del bienestar de la humanidad como propósitos de las Naciones Unidas; señala el trabajo permanente para todos, y niveles de vida más elevados, así como el respeto universal a los derechos humanos, como presupuestos para lograr el adelanto de los fines de la organización. El propósito final de la cooperación económica internacional resalta, y también el de la ayuda recíproca para permitir a todos los países resolver esos otros problemas que indirectamente afectan la paz. Delinea la Carta un abundante instrumental para llevar a cabo esos propósitos y esboza la coordinación dentro de la interdependencia de los varios organismos especializados (artículos 57-59).

Parece, en la aplicación de ese instrumental, existir un vacío. No basta con que queden fijados los grandes propósitos, y que se ostente una estrecha unidad en el instrumental. Queda el problema de saber cómo se proponen las Naciones Unidas llevar a cabo aquéllos, aplicar éstos. Los autores de la Carta lo consideraron de suficiente importancia como para establecer la norma que hallamos en el artículo 56. Pero el carácter de las resoluciones del Ecosoc no pasa de ser recomendatorio. Queda en duda el punto hasta el cual el compromiso encarna una verdadera unificación de las diversas políticas nacionales. A pesar de la contradicción aparente, hay que descansar en la influencia moral que también en materias económicas tiene la organización.

XII. IMPORTANCIA DE SU APORTACIÓN JURÍDICA

Pasemos ahora a tratar de las aportaciones que dentro del terreno de lo jurídico hacen las Naciones Unidas. Y principiemos por establecer la

multitud de obstáculos que parecen hallarse en nuestro camino y que impiden dar a la Carta su verdadero peso existencial en materias de derecho. Porque son antitéticas las tesis que en este punto se disputan la supremacía.

Creen las primeras, de tipo europeizante, que nos hallamos en presencia de una encarnación más del derecho internacional llamado clásico. Una línea interrumpida podría trazarse desde los primeros esfuerzos de los insignes españoles hasta la realidad viva de la neoyorkina ONU. La Carta sería apenas un nuevo instrumento jurídico que pretende establecer, por este medio, un sistema de paz y de justicia entre las naciones; se fundaría en un orden normativo preexistente, del cual derogaría en algunos —como los artículos 51 y 108— pero que fundamentalmente permanecería íntegro. No nos hallaríamos en este caso tan lejos de un esfuerzo más por limitar la soberana igualdad de los Estados miembros (artículo 2,1) y de la concepción jurídicamente pura de ligarlos por medios voluntarios. La ocasional referencia a los principios del derecho internacional y a la justicia (artículos 10. y 13) dan confianza a los defensores de la tesis legalista. No dejan en cambio de reconocer la parca aplicación de lo que consideran como principios estrictamente jurídicos de interpretación y de adelanto en el plano del derecho de gentes: el uso ocasional apenas de la Corte como órgano consultor, la labor incidental de codificación, bien alejada de los propósitos fundamentales del mundo de hoy. Y lo atribuyen a la condición de devastación que privó en la posguerra, a las grandes divisiones políticas, a los problemas que la contienda dejó sin resolver, así como a los nuevos problemas coloniales y a los que a su zaga trajeron las nuevas armas.

Esta escuela, clásica en su interpretación, juricista en su más estrecho significado, no llega a entender la realidad que es la Carta ni concibe el mundo perpetuamente moviente y vivo que constituyen las Naciones Unidas. Porque la Carta es un documento vivo —como dijera Abraham Feller— que dentro de su estructura política procura encarnar ideales, principios y sentimientos del mundo en el que aparece. No se trata de dar a la organización un carácter de realismo en el que se desprecien todos los elementos éticos que forman parte integral de su bagaje anímico. Pero sí comprenderla como la crisálida que ha dejado el cocuyo de lo que era no un derecho universal, sino uno europeo-occidental universalizado por los inmensos adelantos de estos pueblos indoeuropeos, para elevarse hasta fundamentos tan humanismos como universales.

Hemos pues de hablar de un derecho revolucionario. Reconoce Verdross la posibilidad de que ese derecho exista en el ámbito internacional; niega en cambio que tengan las Naciones Unidas tal carácter. Pero sus argumentos son deleznable. Porque ni la aplicación de este derecho revolucionario debe de ser universal en sentido absoluto —ya Suárez nos hacía ver que la variación en el derecho de gentes puede ocurrir al aceptar nuevas normas un grupo importante de Estados—, ni es preciso darle, por definición, el carácter de reglamento de valor siempre excluyente. La universalización le es implícita; y por lo demás, se trata de una innovación revolucionaria, no de una codificación de nuevos principios, no tan nuevos puestos que habrán de ser consagrados por el uso.

Un énfasis constante sobre lo construido, y no sobre los constructores, nos hace ver que nos hallamos en presencia de una institución. Es pues un organismo durable. Y su duración consiste, en verdad, en que ofrece un nuevo centro de principios jurídicos a un mundo que se desgrana. Ya no son omnipotentes los valores occidentales. Pero su influencia, en el despertar a otras civilizaciones y en cuanto a lo que aportan a la historia de la humanidad, es permanente. Hemos pues de ver una construcción universal, a diferencia del Pacto, que era europeizante.

En medio de la confusión de valores y de esperanzas que ocurren en todos los pueblos que aspiran a consolidarse dentro del mundo de hoy, la organización y su Carta constituyen centros que son insustituibles; que no deben soslayarse para comprender a nuestro mundo y a nuestro desarrollo. Por medio de una creación en verdad revolucionaria —que por consiguiente se aleja mucho de la estricta juricidad que en vano buscan los defensores de un sistema ya caduco—, la organización constituye esa columna vertebral en la cual se apoyan pueblos disímbolos, que por necesidad conviven, y que se ven precisados a elaborar un nuevo derecho.

XIII. JUSTICIA Y SOBERANÍA

Toda época arrastra consigo su problemática; toda elaboración internacional procura sobrepasar obstáculos que le son propios. Así, la ONU es limitada y encauzada por una serie de problemas bajo cuyo signo nace. La respuesta a este reto será la reiteración de ideales políticos que, precisamente, procura encarnar. El fluir y refluir de las realidades y de los ideales, de los hechos que se imponen al ser humano y de la manera

como éste procura soslayar sus consecuencias, son los que distinguirán esta parte del ensayo.

Viene, en primer lugar, el problema de la justicia: en cuanto nos hallamos frente a una organización de comunidades humanas, es imprescindible el preguntarse sobre qué fundamentos espirituales se ha de apoyar. Nada decían de la justicia las grandes potencias. En vano buscamos el vocablo en las propuestas de Dumbarton Oaks. No les pareció necesario añadir, al poder, la justicia. Pero las pequeñas naciones opinaron de modo distinto. No les pareció posible confiar en su poderío, ni menos en el de los grandes. Se preocuparon pues por introducir un elemento capaz de impedir el arbitrario uso de la fuerza por parte de las primeras potencias.

En el derecho internacional no encontraron una norma suficiente: era tan difícil sacar guías claras y precisas de este sistema imperfecto e incierto, como la Diana de un bloque de mármol de que nos hablara Descartes al criticar las reglas del silogismo. Valga pues el derecho internacional en cuanto encarnación de la justicia; pero eso no significa que ésta pueda pasarse por alto. Se incluye pues y como tal, en el articulado de la Carta.

Presupone Occidente, incapaz de atender a sus propias limitaciones, que su concepto de la justicia es universal. Pero al constituirse las Naciones Unidas, encontramos la decadencia de Occidente; la supuesta superioridad de sus valores tampoco pasa de ser una ilusión. Se establece un valor normativo, pero no hay acuerdo sobre su significado. No es posible el establecer una maquinaria para llevarla a cabo, ni un mecanismo de interpretación obligatoria. No han anuencia en la interpretación del valor, ni tampoco la voluntad, por parte de los Estados fuertes, de aceptar normas diversas de las de su propia potencia. En lugar de un término capaz de aplicarse a una comunidad integrada, nos hallamos frente a un anhelo que si bien común, no puede encarnar comunalmente. La cristalización de valores que presupone un monopolio de la justifica no se presenta en las Naciones Unidas. Y el esfuerzo por impedir el uso arbitrario de la fuerza nos vuelve a poner en manos de la interpretación que quieran hacer, de la justifica, las grandes potencias. Es pues, como en la pieza de O'Neill, una larga jornada de todo un día hacia la noche. Pero la noche es finita, y tras ella viene otro día.

Luchan las Naciones Unidas, entre tanto, por limitar la soberanía. Se esfuerzan por constituir una seguridad colectiva: quieren el poder para consolidar la paz, no para destruirla. A este ideal se superpone la evolu-

ción ya secular de los Estados. Porque la desintegración de los pequeños Estados se precipita como torrente bajo la francesa Revolución. Y las grandes potencias evolucionan en sentido inverso y complementario.

En el siglo XIX, la impotencia de los pequeños Estados se compagina con la neutralidad: no tienen grandes responsabilidades, pero sí en cambio la de no intervenir en las grandes luchas. Ante la ausencia de la voluntad de las pequeñas de encarar estos grandes problemas de la guerra y de la paz, surge el Directorio; en lugar de un sistema de seguridad colectiva, tenemos un sistema de actuación colectiva por parte de las grandes potencias.

Este sistema, que fue de Viena, toca a su fin con la configuración de grandes centros de poderío extraeuropeo. Una miopía jurídica se posesiona del tablado internacional. Se cree poder resolver los grandes problemas políticos por medio de un aumento, progresivo y quizá hasta violento, de las reglas jurídicas. Ante el fetiche de la unanimidad, planea la realidad de la libertad de las grandes potencias. Pero las pequeñas combaten esa convicción de que las pasiones de los poderosos favorecen el mantenimiento de la paz. Con Wilson creen que para alcanzar la paz debe construirse sobre un conjunto de poder político que tome en cuenta también objetivos militares; a lo que replicarán las grandes potencias afirmando que para conservarla basta con contar con un conjunto de poderíos militares con objetivos políticos.

XIV. PERMANENCIA DEL PODERÍO NACIONAL EN EL CONCIERTO DE LAS NACIONES

En el seno de la Sociedad de Naciones se redefinieron las relaciones entre las grandes y las pequeñas potencias. Los objetivos wilsonianos pusieron punto final a la idea de neutralidad. Una diplomacia de masas, que hace escarnio del poder pomposo y de la supuesta primacía de las grandes potencias, aparece. A la democratización del procedimiento se une la institucionalidad de las funciones internacionales. Pero al decaer la Liga, y al mostrarse los grandes huecos que dejaron con su ausencia las grandes potencias, fue inevitable volver al sistema del equilibrio del poder.

Las Naciones Unidas se apoyan sobre todas estas etapas, que son en verdad antecedentes. Emergen, sí, los Estados medios: por razones estratégicas, o bien por su prestigio moral; por el liderato particular que uno a

otro de sus estadistas ejercen también. Era el problema, al fundarse la organización, uno de poder institucional. Actuantes ya las Naciones Unidas, éste se transforma en el de constitucionalizar el poder. Las relaciones internacionales se multiplican y se complican. A la supuesta unidad supera la rivalidad entre los grandes bloques. Las pequeñas en sí no pueden suscitar las contiendas; pero son sin embargo las grandes fuentes de desunión, y constituyen adecuados peones por cuyo medio se suscitan las injusticias. Éstas, por otra parte, provienen de la anarquía. Y en cuanto ésta priva, podemos identificarla como una carencia de justicia, olvidando el peligro de llamar paz la que no es, en cuanto injusta, sino una tregua.

Disminuye el número de las grandes potencias. Aumenta en cambio el ejercicio de su superioridad. La indefensión en que las potencias medias se hallan produce pensamientos que propenden a confundir su debilidad con la ausencia de derechos. Pudiéramos incluso señalar que toda esta evolución impone un sistema en que los fraudes y favores, la fuerza misma de las grandes potencias, se justifica cual si fuera benéfica a la comunidad. Observamos en el anverso un recrudecimiento del juego de las grandes potencias y el deseo de llegar a una precisa definición de esferas de influencia, de los límites de acción tolerable en cuanto a problemas económicos y estratégicos. La larga evolución no acusa un cambio esencial. No obstante la multitud de diferencias, sigue siendo sustancial e inmensa la distancia entre pequeñas y grandes potencias. La anarquía presupone una falta de justicia, pero el orden no se escuda en ese valor, sino más bien en el acuerdo de los poderosos. Ni la evolución humana ni la del organismo permiten suponer la erradicación de este concepto del poder. Es todavía Hefaiostos quien coadyuva a encadenar a Prometeo.

Prevalece pues un instrumental que grandes y pequeños utilizan, si bien de modo asaz diferente, para promover sus propios intereses. Se pospone en cambio la persecución de lo que se tiene en común, con lo que sería benéfico para toda la humanidad. Ideal sería que la comunicación espiritual y constante de que nos hablara Rousseau se verificara y diera apoyo a la comunidad estadual: pero las Naciones Unidas no llegan a sobreponerse a ese inmenso peso que se inclina hacia el Estado, y que le hace considerar sus intereses particulares como superiores a los de la comunidad.

Viejas formas de la soberanía coexisten y campean dentro de la organización. Son formas excluyentes de esa comunidad internacional cuyos

intereses se suponen predominantes; las incluyentes de la vitalidad institucional son pocas y más bien imperfectas. Trata la ONU de construir un mundo nuevo, pero no cuenta con la convicción espiritual que le es indispensable ni con un instrumental que adecuadamente complemente aquél. Cierta que el Preámbulo constituye algo más que palabras. Cierta también que se cuenta con una tradición que ayuda a la estabilidad orgánica que pudo hacer prevalecer —o intentarlo, al menos— los intereses comunales sobre las nacionales. Pero la verdad es que no constituye un parlamento de la humanidad, y que la alta misión de la conciliación y del adelanto de las empresas de cooperación internacional es apenas una candela cuando debiera de ser una hoguera, por lo que la alta misión de la organización concrétese más bien en aquellas pocas áreas donde prevalece un sentido de comunión espiritual.

Los pensamientos anteriores apuntan la conveniencia y también la necesidad de valorar a las Naciones Unidas como una entidad política —una más, no la culminante ni menos la definitiva—. Precaria fue la convergencia de intereses en San Francisco, y si muchas de las normas allí convenidas pudieran calificarse de revolucionarias, contradicen sin alterarla la evolución que hasta esos momentos era la característica del crecimiento orgánico de la comunidad estatal. No debemos pues buscar el principio directivo de la justicia en términos abstractos, sino más bien transformarla, dentro de nuestro pensar actual, en su valencia temporal. Éste fue, en el Directorio, el de la continuidad monárquica; en la Liga, el orden fundado en la derrota de los imperios centrales y en la supremacía mundial de Occidente. Pero en las Naciones Unidas en vano buscamos líneas y directivas tan claras.

XV. IMPERFECTA CONSTITUCIONALIDAD DEL USO DE LA FUERZA

A la diplomacia tradicional —que se fundaba sobre la soberanía estatal y la ausencia del sentido comunal— se sustituye la multilateral. Pero las viejas formas no se abrogan: apenas y se diluyen. El viejo principio de la neutralidad cede el paso al de la seguridad colectiva. Mas no hay unanimidad en cuanto a los valores que deben defenderse; resulta poco menos que imposible dar una connotación precisa al carácter de agresor, y subsiste la idea de neutralidad bajo nuevas fórmulas, más vivaces quizá, desde luego más convincentes. Ni el regionalismo fue arquitrabe de la nueva Organización, ni fue tampoco totalmente eliminado. Y

en cuanto a la defensa legítima colectiva, se abre el ancho portón de la hacienda para un nuevo juego de equilibrios, de alianzas y contraalianzas. Una igualdad teórica se contrapone a una desigualdad fáctica; y los esfuerzos por nivelar la una con la otra fracasan en cuanto que ni hay unidad entre las grandes potencias ni la tecnología parece haber servido de puente entre los pequeños y los grandes, ni el conocimiento recíproco para un compromiso sobre bases universales.

Las Naciones Unidas, afirma Morgenthau, se encuentran vacías de una política sustantiva. Y este vacío puede ser fatal: porque las organizaciones internacionales caen no por la presencia o ausencia de las grandes potencias, sino por la política que éstas siguen. Así, sustantivando su fórmula primera, afirma dicho autor que fue la política de los Estados Unidos hacia la Sociedad de Naciones, y no su ausencia, la que motivó, al sumarse a la de las otras grandes potencias, el fracaso de ésta. Lo que equivale en verdad a una tautología: pues era la política de los Estados Unidos mantenerse alejados de la Liga, lo cual a su vez la debilitaba. Nos parece imposible diferenciar ausencia y política internacional estadounidense: una y otra se confunden y entrambas grandemente debilitaron a la Liga.

La constitucionalización de la fuerza hubiese podido convertirse en el nodo de la ONU. Pero en verdad que no se contó con la unanimidad entre las grandes potencias, ni hubo por parte de ellas, o de las pequeñas, el deseo de poner sus fuerzas al servicio de la paz. En lugar de constituir el medio para superponer a las políticas nacionales una política universal, la ONU se ha significado como un instrumento que cada nación utiliza para la promoción de sus propios intereses. La organización se encuentra en la delicada posición de procurar todo lo que permita la conciliación entre las grandes potencias y evitar todo choque entre ellas. No puede dirigir, pero sí sugerir; y en esta sugestión y en el desarrollo de nuevas tecnologías, dado su trasfondo histórico, es en donde estriban sus mejores y más fundadas esperanzas.

¿Qué son, pues, las Naciones Unidas? Más que nada un símbolo: el de una unidad y de una comunidad que no existen en el mundo de hoy; pero quizá por esa misma ausencia el símbolo es tanto más fuerte y más potente. El modernismo ha esterilizado buena parte de la mente humana y la ha privado de sus grandes mitos. Otros, igualmente fuertes, vienen a ocupar esos grandes vacíos mentales. Porque el hombre no puede privarse de lo que no es sino una necesidad anímica. Como símbolo de la unidad

humana y del bienestar de toda la humanidad, las Naciones Unidas existen y deben de todos modos existir. Constituyen un puente sentimental entre todos los hombres, entre los dos mundos que ahora se dividen, entre la antigua soberanía estatal, y la nueva supraestatal que poco a poco consolida y encarna.

Este símbolo no nació alado. La idea del progreso, como filosofía, fue finiquitada por los excesos nazis. También campean como ostentosas las fallas de esas democracias neoliberales que parecían el ápice de todo el desarrollo de la humanidad. El triunfo de la razón no ha borrado la continuidad de la política egoísta del Estado: uno y otra se ofrecen como antecedentes de la ONU. Pero de conservar la vigencia del símbolo, por tenue que ella fuese, había que evitar los cambios violentos: lograr una estabilidad capaz de asimilar los cambios internacionales. Mas no ha sido así, pues para superar los nuevos problemas que con singular abundancia descienden sobre el mundo de la segunda posguerra —como son los nuevos y grandes centros de poder, la desintegración colonial, las nacionalidades múltiples, la imperfección del *statu quo* bélico— se ofrece lo que no es sino un compromiso.

En principio, el cambio bélico y violento queda proscrito. No debiera pensarse en la guerra como el tradicional instrumento de nacionales políticas. Se aspira llegar a una prohibición efectiva de las contiendas doblegando ambiciones en aras de una realidad simbólica. Mas la fuerza como instrumento de política internacional no ha desaparecido; antes al contrario, si cuantificamos la multitud de contiendas que desde la fundación de la ONU han acaecido. Se nos dirá que no debemos de conjugar fuerza con injusticia, y se señala la presencia, tenue si se quiere, pero presencia al fin, de un cambio pacífico, cambio que significará progreso y que entrañará a la vez la reafirmación de los valores tradicionales de la justicia y la equidad. En tanto no hay presuposiciones políticas inmutables —nos dicen los defensores de la ONU—, hemos de entender la transmutación de las energías de bélicas en pacíficas como susceptibles de una misma e inalterable línea que nos llevará cada vez más cerca del símbolo, el de una paz justa, y por consiguiente permanente y productiva.

Las varias posibilidades del cambio quedan fijadas en el artículo 14 de la Carta. Las propuestas de Dumbarton Oaks habían ya previsto la capacidad del Consejo de Seguridad para recomendar alteraciones en tratados y en decisiones internacionales, en tanto a la Asamblea General se la facultaba para arreglar el pacífico cambio de situaciones susceptibles de

violar los principios de las Naciones Unidas. La insistencia en este cambio constructivo fue aparente en San Francisco. México, incluso, llegó a proponer que la Asamblea tuviera la facultad de examinar los tratados inaplicables, así como cualquier otra situación internacional devenida injusta. Dicho de otro modo, la Asamblea no tendría por qué determinar si el tratado en sí seguía siendo válido, sino sólo de ajustarlo conforme a condiciones que obviarán todo peligro para la paz y el buen entendimiento entre las naciones. El instrumento de San Francisco facultaba a las Naciones Unidas para actuar como el gran fiscal del progreso y de la comprensión humanas.

Pero precisamente por ser tanta su ductibilidad causó inquietudes por parte de los Estados victoriosos. Orden y estabilidad deseaban, y apoyarse en esos tratados, justos no, pero estables, sobre los que se fundaba su material grandeza. *A contrario sensu* se llegó a afirmar que toda revisión entrañaría considerables peligros y que podría resultar en violaciones a la paz. Llegamos pues a una situación de falso equilibrio: se subordina la aplicabilidad del artículo 14 a las circunstancias dejando abierta la puerta a las crisis provenientes de la insuficiente consideración de problemas contradictorios en su base: el *status* que como construcción histórica, y necesariamente transitoria, es causa a su vez de subsecuentes movimientos políticos que son precisamente los que hay que encauzar dentro de senderos que coadyuven con, en lugar de contradecir, a la organización.

XVI. CONTRADICCIÓN ENTRE IDEALES Y REALIDADES; LA ACCIÓN COLECTIVA

El signo distintivo de las consideraciones anteriores proviene de la contradicción entre ideales y realidades. Y esta contradicción a su vez debe ser pauta para colaboraciones subsecuentes: porque a pesar de no tener un claro contenido político, de carecer de un significado preciso en la evolución mundial, trae aparejada la organización una contribución indiscutible hacia ese Estado mundial federal que en lontananza se percibe. Porque la unidad del orbe resulta indiscutible; y a esa unidad, por su creación y experiencias, contribuyen las Naciones Unidas.

La Liga no creyó necesario exigir sacrificios para alcanzar sus ideales. Confiaba, por su propia gravedad, en la primacía del derecho y la permanencia de la paz. Una unidad medieval asoma entre sus ilusiones; otro

tanto hacen el derecho natural y su ideal de ilimitado y constante progreso. Para lograrlo se internacionalizó un conjunto normativo cercano al nacional, y se confió en la racionalidad de Estados ansiosos y capaces de elevarse hasta un sistema legal perfecto. Una cuasi legislación, una cuasi administración de justicia y un cuasi gobierno —partes de un ser eminentemente racional— surgen en la Carta de la ONU como peristilo de los grandes acontecimientos de un globo terráqueo ya globalizado y unido, si no es que incluso unificado. Pero a fuer de peristilo hemos de apuntar que no hemos ingresado a lo sacrosanto del templo, por lo que en culpable contubernio dejamos vigentes muchas irregularidades y otras tantas injusticias. Se insiste sin embargo en la facilidad y aparente conveniencia de la normatividad propuesta y se afirma que la ONU es el organismo indispensable para la felicidad de la humanidad del futuro. No hay superEstado, y se reitera la soberana igualdad de los Estados miembros (artículo 2o., 1) pero en nada se contrapone lo anterior a una supuesta y orgánica comunidad que, se nos asegura, poco a poco encarnará.

La nueva piedra filosofal es la acción colectiva. Una acción y fuerza internacionales más efectivas parecen indispensables. Se apartan de la Liga las Naciones Unidas en cuanto propenden a llevar esta acción colectiva hasta un grado que parece opuesto a la famosa y soberana igualdad entre las naciones. Una supuesta limitación a la soberanía se injerta en la Carta y se la hace el primer paso de un nuevo mundo; otra vez se ignora que entretanto sirve las políticas nacionales de sus miembros, en especial las de las grandes potencias.

XVII. RELEVANCIA Y CONTRIBUCIONES DE LA ONU AL DESARROLLO MUNDIAL

Al voltear del siglo XX, la ONU había completado media centuria de labores. Si muchos de sus ideales quedaban todavía en la categoría de anhelos, sus realizaciones no eran parcas. Había contribuido al Convenio para imitar la carrera de armas nucleares y, dentro del mismo terreno del desarme, organizado dos magnas conferencias que enfatizaron, ya que no realizaron ese anhelo inmemorial del hombre de vivir en un mundo ayuno de guerras. Si bien generalizando valores que eran estrictamente cristiano-occidentales, su labor en pro de la generación de los derechos humanos era a todas luces encomiable, y la Asamblea General anualmente

contribuía con numerosas resoluciones que señalaban el ir y venir de la convivencia internacional dentro de cauces destinados a permitir el libre flujo de la genialidad de cada uno de los seres humanos. No mucho se había logrado en cuanto a combatir la pobreza en los países llamados del Tercer Mundo, pero, en fin, el tema era de obligada consideración, y el propósito final de eliminar el hambre, de cuidar del medio ambiente no desaparecía de la agenda internacional. Y en cuanto al derecho, las contribuciones de la ONU habían sido fundamentales: baste, para citar a sólo una de entre ellas, el onmicomprensivo y revolucionario Convenio sobre el Derecho del Mar con su memorable delimitación de las zonas marítimas y submarinas.

Al iniciarse la nueva centuria podían los internacionalistas, e incluso la opinión pública, congratularse de que la comunidad internacional contaba con un organismo capaz de encauzar a la humanidad dentro de los ideales de pacífica convivencia y de cooperación entre todos los pueblos. Recordando a Don Quijote, hubiera podido decirse que si bien tropezado aquí con el egoísmo de los Estados, y cayendo allá frente a la intransigencia de los poderosos, la ONU marchaba siempre en una senda cuya meta era la de una comunidad internacional coherente y considerada.

XVIII. NUEVOS Y PREOCUPANTES DESARROLLOS AL INICIARSE EL SIGLO XXI. RENOVADA PRESENCIA DE LA GUERRA COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

El ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001 despertó a la humanidad del que ahora parece un hermoso sueño. La reacción de los Estados Unidos fue tan excesiva como brutal. Sin mayor prueba que la de sus propios servicios secretos, acusó a Afganistán de albergar a los terroristas e hizo a ese Estado, tan maltratado durante décadas por la infortunada e injusta intervención soviética, una guerra relámpago, cuyas víctimas fueron principalmente los civiles. La paz resultante no fue una de justicia, sino la del aniquilamiento de un adversario cuya complicidad en el ataque contra las Torres Gemelas nunca se demostró: no sólo eso, sino que a los cautivos se les trató no como prisioneros de guerra, lo que era obligatorio conforme a los Convenios de Ginebra, sino como delincuentes comunes, y violando todos los derechos humanos se les ha sometido a una prisión en la que no han contado con ninguna de las garantías que las Constituciones de todos los Estados civilizados imponen.

La guerra supuestamente prohibida por el derecho internacional y eliminada desde 1945 —a lo menos en teoría, pues las contiendas de Vietnam y de Afganistán, amén de otras de menor enjundia, siempre se justificaron como intervenciones a favor de gobiernos ya establecidos—, había resurgido con creces. Traumado el mundo por las características del ataque terrorista, pasó por alto las violaciones a la Carta, pues los Estados Unidos actuaron sin la anuencia del Consejo de Seguridad. Acalló también, salvo ocasionales y encomiables protestas, el trato dado a los prisioneros de guerra, y se esforzó en convencerse de que el progreso de la comunidad internacional no debería ponerse en duda. Los graves reparos que entonces surgieron se acallaron, creyendo las violaciones excepcionales y transitorias. Después de todo, el régimen de los talibanes se había mostrado particularmente retrógrado, y no encontró en el ámbito internacional defensor alguno. No se enjuició tampoco la prisión al parecer permanente de los prisioneros afganos en Guantánamo, y los juristas declinaron considerar las consecuencias que este doloso hecho traía en su especialidad: porque los llamados principios del juicio de Nuremberg, ese que condenó a los líderes nazis como criminales de guerra y como autores de una magna agresión, caían por tierra. La posibilidad de que dicho juicio hubiera sido no un acto de justicia internacional sino el ejercicio del poder por parte de las potencias victoriosas surgía ahora como una patente y candente posibilidad.

Del limbo consecuente con la guerra contra Afganistán nos sumió en el infierno de la irrestricta soberanía la hostil campaña, primero, y la consecuente guerra después, que llevaron a cabo los Estados Unidos y su incondicional aliado del Reino Unido en contra de Iraq. Se argumentó que el régimen de Hussein era tiránico, lo que en efecto era, pero esto quedaba fuera del ámbito de la ONU; se le reprochó además de constituir una amenaza a la paz, y recordando los bélicas aventuras de ese mismo régimen en contra de Irán y de Kuwait, se le acusó de ser una verdadera amenaza; no contentos con ello, todavía afirmaron los angloamericanos que en tanto preparaba su inminente agresión, pues en violación de formales prohibiciones poseía artefactos de destrucción masiva (armas nucleares, químicas y bacteriológicas), constituía una amenaza a la paz internacional, por lo que el Consejo de Seguridad, conforme al capítulo VII de la Carta, debería actuar militarmente en su contra.

XIX. VIOLACIONES A LA CARTA Y A LAS CONVENCIONES DE GINEBRA

Ni el Consejo ni la opinión pública estuvieron jamás convencidos de las acusaciones angloamericanas. Un detallado proceso destinado a comprobar la presencia o ausencia de dichas armas de destrucción masiva, y bajo los auspicios de la OEIA, nunca arrojó las anheladas pruebas, por lo que con el mayor cinismo el presidente de los Estados Unidos acusó a la ONU de desconocer sus compromisos (léase el de conformarse con los propósitos internacionales de su país), e hizo la guerra violando, junto con su aliado y de modo flagrante, sus obligaciones conforme a la Carta. Otra guerra, que por la disparidad de los contendientes merecería tal vez otro nombre, se llevó a cabo. La presencia de las armas de destrucción masiva en Irak nunca se demostró. De hecho y de tiranía autóctona pasábamos a una tiranía internacional. El cambio fue inmenso: Irak como Afganistán antes que él, quedaron sin personalidad internacional y en todo sujetos al arbitrio del vencedor.

Los diplomáticos, cual hormigas de nueva especie, se empeñan en reparar las graves brechas que en la comunidad internacional causó la inconsiderada e injusta acción de las dos grandes potencias. Los que ajenos a la responsabilidad inherente al ejercicio del poder podemos ver desde lejos el nuevo horizonte tenemos que confrontar las consecuencias de un hecho internacional que indiscutiblemente altera todos los precedentes laboriosamente establecidos desde 1945. Nada menos que los signatarios de la Carta del Atlántico, los principales promotores de la Conferencia de San Francisco, dos Estados que una vez y otra se ostentaron como garantes del pacífico progreso de la humanidad dentro de cauces de democracia y de respeto a los derechos humanos, efectuaron una guerra ilegítima en cuanto a su ejercicio e injusta en cuanto a sus causas; dos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, detentadores del voto preferencial que les permitía impedir cualquier resolución que no fuera acorde con sus intereses, fueron los que ahora flagrantemente despreciaron al Consejo y llevaron adelante un conflicto que la opinión mundial condenó como injustificado.

El cinismo con el que el presidente de los Estados Unidos justificó su bélica acción fue inusitado, sin duda, pero deja en pie una gran incógnita: porque todo hace pensar que a partir de su victoria en contra de Alemania y del Japón los Estados Unidos se han servido de las Naciones

Unidas como un instrumento para promover o consolidar su poderío internacional; hasta 2003, cuando fueron incapaces de doblegar a un recalcitrante Consejo de Seguridad, habían conseguido utilizar a la ONU por medio de la Asamblea General (Resolución “Unión pro Paz”). Parecería pues que hemos sido víctimas de una bien orquestada y colosal mistificación que ahora toca a su fin.

Por supuesto que la ONU continuará sus labores, pero al igual que la OEA dependerá de una mayoría de uno. Todos los miembros estarán conscientes de que el Estado detentador de la hegemonía —el hegemón— actuará dentro de la organización sólo en tanto convenga a sus intereses, y que en cuanto su política exterior le marque otros derroteros, no hesitará en pasar por sobre propósitos y principios.

XX. CONSECUENTES CAMBIOS EN LA POSICIÓN DE LA ONU Y EN EL PAPEL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

De proyectar esta hipótesis sobre el historial de la ONU surgen interesantes perspectivas que nos hacen pensar más de Maquiavelo que en Grocio. La ONU fue fundada con el propósito de conservar el *statu quo* de la posguerra, no el de fundar un mundo consagrado a la paz y al mejoramiento de los países menos favorecidos. Los proyectos de Dumbarton Oaks no dejan duda de la posición prepotente del Consejo de Seguridad y de los muy claros límites conforme a los cuales actuaría la Asamblea General. El Consejo, según lo expresó el presidente Roosevelt, sería el policía encargado de preservar la paz, paz favorable a los vencedores de cuyos beneficios quedaban excluidos tanto Alemania como el Japón; incluso también lo fueron los Estados calificados de simpatizantes, como España y la Argentina; esta última logró ser miembro fundador sólo gracias a la insistencia de los demás latinoamericanos en la Conferencia de Chapultepec. El Consejo, además, se centró —y de modo indefinido, puesto que la Carta no puede modificarse sin el aval de los cinco miembros permanentes— alrededor del poder de veto que esos mismos cinco Estados poseen. El proyecto de Churchill de incluir representantes regionales en el Consejo lo desechó Washington de plano: la buena vecindad era ya cosa del pasado.

Todo habría marchado viento en popa para los vencedores de no haber surgido la oposición entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Toda

la estructura de la Carta se transformó gracias a una atmósfera de preguerra. El bloqueo de Berlín; el Plan Marshall, que incluyó ya a Alemania Occidental; la guerra de Corea; la reindustrialización del Japón; el Plan de contención que llevó el nombre de Dulles, fueron todos ellos hitos que marcaron el fin del *statu quo* original. La ONU se convirtió entonces en un campo de Agramante, y fuertes en su mayoría, que se calificó de “automática”, y mediante la resolución “Unión pro Paz”, los Estados Unidos saltaron sobre un Consejo en que campeaba el veto soviético, concediendo a la Asamblea General facultades en materias de paz y seguridad, que ciertamente eran contrarias a los principios rectores de la organización. Conforme a semejante mayoría, y como precursora de la emancipación de los países africanos, tuvo lugar el infortunado episodio del Congo colonizado por Bélgica: una independencia mal preparada que puso en peligro el control de las inmensas riquezas minerales de ese país motivó la primera Operación para el Mantenimiento de la Paz que los soviéticos vetaron y que dio pie para que los Estados Unidos buscaran la expulsión de la Unión Soviética apoyándose en que, objetando los gastos de dicha operación, los soviéticos se hallaban ya en mora. Tal esfuerzo resultó frustráneo, y la organización entró en una etapa caracterizada por el ingreso masivo de nuevos miembros que diluyeron por completo la mayoría “automática” con la que contaban los Estados Unidos. Hubo desde entonces un forcejeo que se centró en luchas civiles en Afrecha, en la presencia de Israel en el Medio Oriente, y que desbordó todo propósito de desarme en tanto las dos superpotencias se empeñaban en mutuamente superarse por medio de la invención, primero, y la manufactura, después, de las armas más costosas y sofisticadas de la historia. Frente a ello, la ONU se mantuvo, como simple espectadora, incapaz de imponer sus principios, y pendiente —como en el caso del derecho de regiría a los cuerpos celestes— del acuerdo preliminar entre las dos superpotencias.

La guerra de Vietnam, en tantos sentidos trágica, de principio a fin se llevó a cabo al margen de la organización. Mucho disminuyó la influencia de los Estados Unidos en la ONU, y la recuperaron sólo cuando la Unión Soviética incurrió en un error semejante: su intervención en Afganistán. En este caso la ONU procuró, en vano, encontrar las bases de un nuevo régimen, pero la intransigencia soviética fue tan grande como lo había sido la de los norteamericanos en Vietnam. Incapaces los unos de continuar con el forcejeo armamentista y satisfechos los otros de que habían alcanzado una superioridad relativa, tuvieron los acuerdos para li-

mitar el crecimiento de los armamentos nucleares en los que la ONU actuó más como testigo que como actor. Se había establecido sin embargo un equilibrio que devolvió su supremacía la Consejo de Seguridad, pues la Asamblea, empeñada en considerar como obligatorios principios éticos, multiplicaba sus resoluciones a la vez que disminuía su eficacia. Consciente de esta situación, a partir de entonces alcanzaron considerable influencia los organismos no gubernamentales que, por supuesto, existían únicamente en los Estados cuya democracia seguía los patrones occidentales.

Las Naciones Unidas, y fue su secretario general Boutros-Gali, vivieron sus momentos de mayor influencia. Las operaciones para el mantenimiento de la paz ampliaron su radio de acción y dejaron de ocuparse únicamente de cuestiones internacionales. Considerando que el desequilibrio en cualquiera de los Estados miembros podría degenerar en causante de una contienda internacional, se organizaron operaciones que pudieran más bien llamarse de mantenimiento del orden interno, y en las que los miembros permanentes actuaron unánimemente. Fue tanta la euforia que llegó incluso a hablarse de un capítulo no escrito dentro de la Carta (el VI bis) conforme al cual se llevaban a cabo dichas operaciones.

Concedía la situación anterior amplio margen a las llamadas “potencias medias”. El desempeño de México como miembro del Consejo de Seguridad en 1982-1984 fue brillante. Dentro de un sistema solar en el que dos grandes astros giraban el uno alrededor del otro, amplio campo había para los demás Estados. Situación fue ésta que se transformó esencial, fundamentalmente, con el desmoronamiento del imperio soviético. Todo equilibrio, no ya el original de la Carta pero ni siquiera el consecuente al largo periodo de pugna entre las dos superpotencias, dejó de existir. Fue evidente que la “guerra fría” había sido un forcejeo entre dos sistemas económicos, mas a partir de 1990 no hubo sino un solo centro de poder. Todos los Estados se apresuraron a hacer méritos frente al hegemon.

Tenía pues éste una doble obligación de fortalecer a la organización. Esa “mayoría automática” de antaño súbitamente se reconstituía. Pudo incluso pensarse que los Estados Unidos finalmente imprimirán a través de la ONU todas esas políticas que a la larga —pues alterarían progresiva pero definitivamente la estructura de los otros Estados del mundo— consolidarían su permanente influencia y su preeminente poder. No fue así. Al desprestigiar sus compromisos, al flagrantemente desechar la estructura jurídica y política de la organización, la han, de hecho, destruido.

XXI. MÉXICO ANTE LA DESAPARICIÓN DE LOS PRINCIPIOS TORALES DE LA ONU

La membresía de México en la ONU cambia, pues, fundamentalmente. No pertenecemos ya a una organización capaz de mantener la paz si ésta se muestra adversa a los intereses del hegemón; la garantía que estaba en los principios y propósitos de la Carta ha desaparecido. Las salvaguardas cuidadosamente detalladas en su articulado ya no existen. Los Estados Unidos se muestran impervos a la opinión pública; no tienen empacho, por ejemplo, en negar su aprobación y excluir su membresía en la novel Corte Internacional sobre crímenes de guerra en la que tantas esperanzas se han centrado y que es, por supuesto, adversa a un Estado culpable de agresión. México, a la par con todos los demás Estados del globo, queda sujeto a la razón de Estado que esgrime y esgrimirá el hegemón.

La evolución del regionalismo confirma lo endeble de la posición en la que hoy y frente a la ONU se halla México. Los latinoamericanos impusimos en San Francisco la relativa autonomía de los organismos regionales, creyentes, como a la sazón lo estábamos, de que subsistiría en el continente la buena vecindad. Pronto se mostró este recuerdo insuficiente, y el recurso al Consejo de Seguridad se convirtió en una garantía en contra de las arbitrariedades de los Estados Unidos. Verdad es que pocas veces pudo eficazmente utilizarse, pero al menos en principio existía, en tanto que hoy el predominio indisputado de los Estados Unidos campea por igual en uno y otro de los organismos.

La tragedia de la guerra en contra de Irak deja sin fondo toda la organización internacional cuidadosa y progresivamente elaborada a partir de las Conferencias de La Haya al inicio del siglo pasado. La violación de la Carta de la ONU, del tratado-ley, como dirían los tratadistas germanos, es flagrante. Las garantías para la conservación de la paz y seguridad que ofrecen las Naciones Unidas han quedado anuladas. Nuestro mundo no es ya el mismo; incluso podríamos, poéticamente, decir que ha perdido su inocencia.

No será posible apoyarse en la ONU para contrarrestar la imposición del hegemón. Tampoco podemos tapar el sol con un dedo: la cínica persecución que los Estados Unidos harán de sus intereses, por sobre todo compromiso legal, continuará. ¿No habrá tal vez algunos Estados cuyos intereses e influencia (aun relativa) coincidan con los de México? Tampoco distingo en este aspecto horizontes promisorios. Al sumarnos a la

OCDE dejamos de pertenecer al Grupo de los 77: somos, supuestamente, un Estado desarrollado. Y entre los miembros de la ONU la hermandad de anhelos, de propuestas y de diplomáticos esfuerzos que antes existían entre Estados que anhelaban lo mismo que México ha desaparecido. ¿Dónde están, en efecto, la Yugoslavia de Tito, la Suecia de Olaf Palme, el Egipto de Nasser, la India de Nehru y —sí, a pesar de su terrible dictadura interna— la Rumania de Ceacescu? Todos, al igual que nuestra autonomía de antaño, han desaparecido.

Nos hallamos solos ante el hegemón, y ligados a él por un tratado que nos ha resultado perjudicial; no está de más tomar en cuenta que existen ya monografías que comprueban cómo el TLC ha sido favorable a Estados Unidos y al Canadá, pero perjudicial a México. Me atreveré pues a pensar en términos puramente políticos y fundaré mi respuesta en la fracción X del artículo 89 constitucional. En su redacción actual, dicho artículo fija los principios conforme a los cuales el presidente de la República debe desarrollar su política exterior: allí están todos esos grandes ideales que nuestros estadistas, poco a poco, han ido martilleando.

Hasta ahora nadie los ha desconocido, pero de eso a aplicarlos como fundamentos de una política exterior, hay un gran trecho. Conforme a ellos, por ejemplo, incluso el planteamiento de considerar la posible guerra en contra de Irak habría sido nugatoria. A las condiciones tan adversas que confronta México en este siglo —uno que no ha tenido tiempo ni de asentarse sin que el hegemón ostentara su belicosidad— ha llegado el momento, creo yo, de poner en práctica las disposiciones constitucionales. Propongo que se considere la posibilidad de declarar la neutralidad permanente de la República mexicana.

La neutralidad, como es bien sabido, significa adoptar una actitud de no intervención ante un conflicto. La neutralidad permanente va más allá: significa la decisión que un Estado adopta de no involucrarse en ningún conflicto —salvo, claro está, en el caso de legítima defensa de su propio territorio— y en consecuencia de evitar compromisos en situaciones que puedan degenerar en choques armados o bien en operaciones de orden militar, así sean las de la ONU, ni tampoco en sanciones económicas. Hasta la fecha, y como producto de grandes contiendas, sólo dos Estados se amparan bajo una neutralidad permanente: Suiza y Austria. Ha quedado bien en claro que su neutralidad permanente no les impide participar en las labores de la ONU, en particular las destinadas a mejorar la situación de los Estados y poblaciones más pobres, pero resulta

también evidente que no les es posible formar parte de ninguno de los órganos políticos de la ONU. En estos tiempos, en los que la membresía mexicana en el Consejo de Seguridad causó tantos sinsabores, ¿no sería deseable que, sencillamente, no pudiéramos formar parte de ningún órgano político? Igual situación se presentaría en la OEA, alejándonos en particular de todo lo relativo al Tratado de Río, señalando un hito que el hegemon no podría traspasar.

Si la fracción X del artículo 89 dice lo que creo que dice, señalaré que nuestra neutralidad permanente es no sólo una opción, sino una obligación que nuestros gobiernos deben cumplimentar, pues representa, sobre todo y ante todo, el sentir generoso y pacifista de nuestro pueblo. Se apuntará tal vez que al escudarnos dentro de dicha neutralidad permanente desechamos la que ha dado en llamarse una política exterior activa, a diferencia de la que en el siglo pasado se llevó a cabo, y que consistía fundamentalmente en evitar los embates del poderoso vecino. A esto responderé que dentro de la situación creada por los acontecimientos posteriores a septiembre del 2001 lo fundamental para un Estado es su sobrevivencia. Y creo firmemente que la sapiencia de los principios antes invocados son los que, sobre todo, aseguran la continuidad del Estado mexicano como entidad autónoma dentro del contexto internacional.

Comentario obligado a la sugestión que precede es señalar hasta qué punto los siete principios conforme a los cuales el presidente de la República debe dirigir la política exterior mexicana (artículo 89, fracción X, de nuestra Constitución) han encarnado en nuestra membresía en la ONU. Si bien la enmienda constitucional data de 1988, y es posible e incluso oportuno un análisis exhaustivo de cómo a través de los años y en el desarrollo de los diversos temas nuestros diplomáticos han encarnado tales y soberanos principios, hemos de reconocer que un ensayo como el presente no es el adecuado para dicha investigación. Adelantaremos sin embargo algunas consideraciones a vuelapluma.

Enfatizaremos, en primer lugar, que la presencia del derecho fue siempre un constante punto de referencia en las labores de los representantes y delegados ante las Naciones Unidas. Hablo en el pasado, pues mi participación en la diplomacia terminó en 1990. A diferencia de los representantes de otros Estados, los que llana o subrepticamente ignoraban lo relativo al derecho internacional, los nuestros activa y militantemente pugnaban por su observancia. No era para nosotros un simulacro de respeto a la justicia del que nos servíamos para ocultar aviesos propósitos:

era, por el contrario, la exteriorización de la más íntima convicción del pueblo y del gobierno de México; que las relaciones entre los Estados deben siempre y en toda ocasión normarse por las normas jurídicas. Valga recordar la carta que le envió el presidente Cárdenas a su homólogo estadounidense al terminar su mandato, y en la que enfatizó su satisfacción al haber podido negociar los inevitables diferendos con el país vecino (entre ellos la expropiación del petróleo) sin que asomara la posibilidad de resolverlos por medio de la violencia.

Nuestra Chancillería, y por medio de sus representantes ante la ONU, contribuyó en efecto a la autodeterminación de los pueblos, secundando el complicado proceso de la descolonización del Afrecha y, en particular, acaudillando las delegaciones que dieron la independencia de Ghana (Espinoza Prieto), abrieron las puertas a una Argelia independiente (Padilla Nervo) y crearon la nación de Namibia;

La no intervención, soslayando las constantes intervenciones de los Estados Unidos en el Caribe y, muy principalmente, evitando que el episodio de la Bahía de Cochinos degenerara en abierto conflicto (Padilla Nervo);

La solución pacífica de controversias, coadyuvando, hasta donde lo permite esta complicadísima situación, en minimizar las fricciones en el Oriente Medio y, en forma más airosa, aunque encubierta. Interviniendo en el logro de entendimientos en esas cuestiones que formaban parte de la agenda de la ONU y entre los dos grandes bloques en que a la sazón se dividía el orbe, pues contábamos con la confianza de entrambos;

La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales significó, todo a lo largo de los 35 años de la organización, un ininterrumpido esfuerzo por suspender la carrera armamentista. Fijar un límite a la extensión de las armas nucleares fue uno de los grandes propósitos, y con el ejemplo del Tratado del Tlatelolco se logró extender el principio a otras regiones. En cuanto a las armas convencionales, los esfuerzos mexicanos fueron tan brillantes como constantes; no exageramos al afirmar que las dos grandes conferencias sobre desarme se debieron, muy principalmente, a los esfuerzos que motivó y coordinó García Robles;

La igualdad jurídica de los Estados fue tema de constante empeño, pues la ONU se formó bajo el doble principio de la aristocracia de las grandes potencias, que resume el llamado poder de vuelo en el Consejo de Seguridad, y la democrática Asamblea General, cuyas resoluciones

(sin entrar a discutir su valor jurídico) encubren su irrelevancia bajo el manto de no ser obligatorias. Contra la desigualdad dentro del Consejo, y la relevancia de las Asambleas, en particular por medio de la resolución Unión pro Paz, laboramos incesantemente;

La cooperación internacional para el desarrollo, siendo tema que obligatoriamente defendió México en el ECOSOC (recordemos la presidencia de este órgano que desempeñó Cosío Villegas), se sintetiza con el continuado y valeroso esfuerzo que nuestra Chancillería, bajo la dirección de Rabasa, llevó a cabo para ver aprobada por unanimidad la Carta de Derechos Económicos de los Estados, piedra angular del anhelo de un desarrollo común y conjunto que ciertamente reitera el articulado de la Carta, pero que se ha distinguido por el irrespeto que les ha merecido a los Estados llamados industrializados o del primer mundo;

La lucha por la paz y seguridad internacionales se resume, a mi parecer, en el papel de pionero que llevaron a cabo nuestros representantes al evitar que los cuerpos celestes quedaran sujetos a las reglas de ocupación que en cuanto a territorios inhabitados habían elaborado las potencias coloniales, y, de modo similar y complementario, el brillante desempeño de nuestras delegaciones para llegar a concretar los tratados sobre el mar y la explotación de sus diversas zonas, que constituye cimero logro de la ONU.