

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

JUAN ANTONIO CARRILLO SALCEDO

Catedrático de Derecho Internacional
Universidad de Sevilla

VEINTE años después de la finalización de la Primera Guerra Mundial y del establecimiento de la Sociedad de Naciones, la acción combinada de los totalitarismos, la inexistencia de un sistema de seguridad colectiva realmente eficaz (pues la efectividad del instituido en el Pacto de la Sociedad de Naciones dependía en última instancia de la voluntad de los Estados, a cuya iniciativa quedaba confiada la eventual aplicación de sanciones), y la irresponsabilidad de los nacionalismos llevaron al desastre de la Segunda Guerra Mundial.

El colapso del orden establecido por el Pacto de la Sociedad de Naciones no produjo, sin embargo, un sentimiento de desesperanza respecto de las posibilidades de la Organización Internacional como medio de estructuración de la paz, sino, por el contrario, la voluntad de uno de los beligerantes, las Naciones Unidas (denominación que para designar a los aliados contra las Potencias del Eje aparece en la declaración suscrita por veintiséis Estados el 1 de enero de 1942), de instaurar, tras la victoria, una nueva Organización Internacional más eficiente que la Sociedad de Naciones. De este modo, las potencias aliadas contra el Eje, y en especial los Estados Unidos de América, el Reino Unido de Gran Bretaña y la URSS, concertaron tanto sus planes de guerra como sus programas para la paz, bajo el lema de trabajar juntos en la paz al igual que unidos hacían la guerra.

Las Naciones Unidas surgieron, por consiguiente, como una coalición para la guerra, si

bien con el propósito explícito de colaborar en la organización de la paz cuando concluyeran las hostilidades.

De hecho, las decisiones sobre la marcha de la guerra y la futura organización de la paz se tomaban por Roosevelt y Churchill, a quienes en ocasiones se incorporaba Stalin, a veces Chiang Kai-Shek, y muy rara vez el General De Gaulle. Un humorista británico llegó incluso a publicar una caricatura en la que Churchill, Roosevelt y Stalin aparecían formando la Santísima Trinidad, quedando difuminado el Espíritu Santo sin que pudiera determinarse con claridad quién era quién. Pero la idea de que los destinos del mundo, después de la guerra, pudieran ser decididos por el triunvirato integrado por los Estados Unidos, el Reino Unido de Gran Bretaña y la URSS, provocó vivísimas reacciones, tanto en distintos medios de opinión de los Estados Unidos de América y de Gran Bretaña como en diversos Estados europeos e hispanoamericanos; el Ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno en el exilio de los Países Bajos, por ejemplo, llegó a afirmar que "no podemos ir proclamando la democracia como propósito y finalidad de la guerra y practicar el mando de los pocos".

La inercia histórica y el peso del pasado, sin embargo, explican, aunque no justifiquen, la acción de gobierno mundial que las grandes potencias pretendían asumir y de hecho asumían: tras las guerras napoleónicas, en efecto, el Congreso de Viena, en 1815, nunca deliberó en pleno pues los asuntos se sometían a una primera decisión de las cuatro potencias principales (Austria, Inglaterra, Prusia y Rusia) que a veces permitieron la participación de Francia y España y en contadas ocasiones la de Portugal y Suecia. Del mismo modo, la Santa Alianza y el Concierto Europeo fueron expresiones históricas de la acción de Gobierno de las Grandes Potencias durante el siglo XIX. En 1919, por último, tras la Primera Guerra Mundial, las decisiones claves en la Conferencia de París las adoptaban el Presidente Wilson y los Jefes de Gobierno de Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña, a los que a veces se unían los representantes de Italia.

El Consejo de la Sociedad de Naciones, por otra parte, fue una especie de nuevo concierto de las grandes potencias pues estuvo integrado por miembros permanentes, representantes de las principales potencias aliadas y asociadas, y miembros temporales, elegidos por la Asamblea de la Sociedad de Naciones.

Los esfuerzos para la creación de una nueva Organización Internacional culminaron en la

Conferencia de San Francisco, en la que se firmó la Carta de las Naciones Unidas, tratado constitutivo de la Organización de las Naciones Unidas.

Convocada por las grandes potencias, la Conferencia se inició cuando la derrota del Eje parecía segura, pero no inminente, por el deseo de que la colaboración para la guerra sirviera de base a la organización de la cooperación para la paz: las hostilidades, en efecto, continuaban en todos los frentes ya que la capitulación de Alemania no tuvo lugar hasta comienzos de mayo de 1945 y la del Japón hasta el 15 de agosto de 1945, por lo que la Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945, es anterior a la victoria final y a la utilización del arma nuclear.

La Conferencia trabajó sobre la base de las propuestas adoptadas en la Conferencia de Dumbarton Oaks, celebrada en 1944, en la que las grandes potencias habían elaborado el esquema básico de la futura organización. Tales propuestas estaban presididas por la idea de **seguridad, expresaban la acción dominante de las grandes potencias, y en ellas resaltaba la afirmación de que el órgano esencial de la nueva organización internacional a crear sería el Consejo de Seguridad**, órgano restringido en el que las grandes potencias tendrían la condición de miembros permanentes.

Las cuatro grandes potencias participantes en la Conferencia de Dumbarton Oaks no habían logrado, sin embargo, un acuerdo respecto de la forma de votación en el Consejo de Seguridad, cuestión que sólo fue resuelta por Roosevelt, Churchill y Stalin en la Conferencia de Yalta, en febrero de 1945, en la que se llegó al siguiente compromiso respecto de la votación en el Consejo de Seguridad de la futura Organización de las Naciones Unidas:

1. Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un solo voto.
2. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento se harán por el voto afirmativo de siete miembros.
3. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones se harán por el voto afirmativo de siete miembros, comprendiendo los votos coincidentes de los miembros permanentes.

La solución adoptada en Yalta seguía una propuesta norteamericana de 15 de diciembre de 1944, inspirada por el deseo de evitar a toda costa que el Senado de los Estados Unidos no

ratificase en su día el tratado constitutivo de la nueva Organización Internacional, como había ocurrido en 1919 con el Pacto de la Sociedad de Naciones.

Se trata de la **regla de la unanimidad de las grandes potencias, miembros permanentes del Consejo de Seguridad**, generalmente conocida como **derecho de veto** a pesar de que esta expresión no figure ni en el compromiso de Yalta ni en la Carta de las Naciones Unidas.

El peso político de las propuestas de Dumbarton Oaks y del acuerdo de Yalta en la Conferencia de San Francisco es innegable, por lo que ha podido decirse, con indudable acierto, que la Conferencia de San Francisco estuvo regida por el directorio de las grandes potencias. Pero no es posible ignorar que las Naciones Unidas **surgieron originariamente como una coalición para la guerra, que la Conferencia se inició el mismo día en que los rusos llegaban a Berlín, y que estuvo dominada por el clima de una guerra en la que el esfuerzo más importante gravitaba sobre las grandes potencias.**

El pie forzado de Yalta provocó una fuerte reacción en la Conferencia de San Francisco, ya que muchos de los cincuenta Estados participantes se opusieron al privilegio de las grandes potencias. Tuvieron que inclinarse, sin embargo, ante el argumento de que sin la regla de la unanimidad de las grandes potencias en las votaciones del Consejo de Seguridad, **no habría Organización de las Naciones Unidas.**

La Organización de las Naciones, por tanto, fue concebida con una finalidad primordial: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Para ello fue dotada de competencias que le permiten intervenir, en nombre del interés colectivo, en todo conflicto que pueda poner en peligro la paz y la seguridad internacionales (Capítulo VI de la Carta: arreglo pacífico de controversias y situaciones), así como en los casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, respecto de los que el Consejo de Seguridad puede recomendar, **e incluso decidir (a diferencia del Consejo de la Sociedad de Naciones)**, una acción colectiva que puede expresarse tanto en medidas no militares como en medidas militares, si las primeras resultaren inadecuadas (Capítulo VII de la Carta: acción en caso de amenaza a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, en especial artículos 41 y 42 de la Carta).

Por otra parte, con el fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas,

los Estados miembros confieren al Consejo de Seguridad, en los términos del apartado 1 del artículo 24 de la Carta, "la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad".

Los Estados miembros de las Naciones Unidas, además, según dispone el artículo 25 de la Carta, convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad.

La Organización de las Naciones Unidas, sin embargo, no tiene la misión de solucionar todas las crisis internacionales; por el contrario, la Carta de las Naciones Unidas reconoce expresamente los límites de la Organización al disponer: 1.º) que ha de tratarse de controversias susceptibles de poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales o de situaciones que puedan conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia cuya prolongación pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (artículos 33 y 34 de la Carta); 2.º) que la Organización únicamente tiene competencias para **recomendar los procedimientos o métodos de arreglo pacífico** que considere más adecuados (artículos 33.2 y 36), y sólo excepcionalmente, cuando la continuación de la controversia sea realmente susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (artículo 37.2), o si la solicitasen todas las partes en una controversia (artículo 38), podrá **recomendar los términos de arreglo pacífico** que considere apropiados.

Si el mecanismo de arreglo pacífico de controversias y situaciones fracasara y llegara a producirse una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o una agresión, la Carta de las Naciones Unidas prevé un mecanismo de acción colectiva en cuya aplicación el Consejo de Seguridad, **y únicamente él**, determinará la existencia de alguno de aquellos supuestos y **recomendará o decidirá** qué medidas serán tomadas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (Capítulo VII de la Carta).

La Organización de las Naciones Unidas, por consiguiente, a diferencia de la Sociedad de Naciones, tiene el poder de **adoptar decisiones obligatorias** en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. De este modo (a través de las medidas provisionales previstas en el artículo 40 de la Carta, las medidas colectivas que no impliquen el uso de la fuerza armada del artículo 41 y las que impliquen el

uso de la fuerza armada del artículo 42), la Carta de las Naciones Unidas **organiza un sistema de seguridad colectiva concebido como conjunto de obligaciones de los Estados miembros (artículos 24, 25, 45, 48 y 49 de la Carta).**

4. Este sistema de seguridad colectiva, sin embargo, está condicionado por dos datos que no es posible ignorar:

A) De una parte, el derecho de veto de las grandes potencias, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en función del compromiso de Yalta recogido expresamente en el apartado 3 del artículo 27 de la Carta, que en su redacción originaria de 1945 disponía que las decisiones del Consejo de Seguridad en cuestiones que no fuesen de procedimiento serían tomadas por el voto afirmativo de **siete** miembros (hoy **nueve**, tras la ampliación a quince, en 1963, del número de Estados miembros del Consejo, originariamente compuesto por once miembros), **incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes.**

B) De otra, la relevancia del consentimiento y de la voluntad de los Estados miembros de las Naciones Unidas respecto de la puesta a disposición del Consejo de Seguridad de fuerzas armadas nacionales en los supuestos de medidas colectivas que impliquen el uso de la fuerza armada (artículo 43 de la Carta). Los Estados miembros de las Naciones Unidas, en efecto, se comprometen a poner fuerzas armadas a disposición del Consejo de Seguridad, pero a través de convenios especiales que serán negociados a iniciativa del Consejo, y de los que, en la práctica, **ninguno ha sido concluido hasta hoy.**

La Carta de las Naciones Unidas, por consiguiente, introdujo una importante innovación respecto del Pacto de la Sociedad de Naciones, al permitir que en relación con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales el Consejo de Seguridad **pueda adoptar decisiones obligatorias, y no sólo recomendaciones, por mayoría cualificada.** Pero con la condición de que **ningún miembro permanente se oponga**, ya que si un miembro permanente vota en contra, el Consejo de Seguridad quedará paralizado y el proyecto de resolución no será adoptado cualquiera sea el número de Estados miembros del Consejo que haya votado en favor.

En otras palabras, todo el sistema de seguridad colectiva instituido en la Carta de las Naciones Unidas fue concebido sobre la base de un postulado fundamental: **la unanimidad de las**

grandes potencias. No porque ingenuamente se creyera que dicha unanimidad se daría normalmente, sino porque se pensó que la Organización podría hacer frente a perturbaciones de la paz y crisis internacionales en las que las grandes potencias no estuviesen directamente implicadas y respecto de las que, en consecuencia, pudieran estar de acuerdo en actuar o, al menos, en tolerar una acción colectiva.

Frente a la acusación de irrealismo e ingenuidad que frecuentemente se hace a los "padres fundadores" de la Organización de las Naciones Unidas, la verdad es que, por el contrario, tuvieron el realismo de comprender **que el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta únicamente podría funcionar si las grandes potencias estaban de acuerdo, y no si una, o algunas de ellas, se oponía ejerciendo su derecho de veto.**

Se podrá o no estar de acuerdo con este hecho; pero no puede ignorarse que está recogido en la Carta, ya que ésta no se propuso organizar un mecanismo de coerción y de acción colectiva capaz de ser empleado, incluso, para controlar a las grandes potencias. En otras palabras, la Carta de las Naciones Unidas previó expresamente que la Organización no podrá intervenir en aquellos conflictos en los que las grandes potencias se enfrentasen directa o indirectamente, unas contra otras, ya que todo su esquema de seguridad colectiva se concibió con relación a las crisis internacionales en las que las grandes potencias no estuviesen enfrentadas y en las que, por tanto, sería posible **que cooperaran entre sí en una acción colectiva decidida o recomendada por el Consejo de Seguridad.**

Este es un dato esencial para la comprensión de la Carta, tal como ésta fue adoptada en 1945 y tal como es todavía hoy. Ciertamente que, como podrá verse en otros ensayos de este número monográfico, las Naciones Unidas han intentado otras modalidades de acción y de presencia en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, desde la Resolución **Unidos para la paz**, en 1950, a las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz, de carácter preventivo y no coercitivo y que, por tanto, no se fundamentan jurídicamente en el Capítulo VII de la Carta; cierto igualmente que, como consecuencia de los cambios en las relaciones internacionales que el fin de la guerra fría ha traído consigo, **ningún veto ha sido utilizado desde el 31 de mayo de 1990.** Pero la posibilidad sigue inscrita en la Carta de las Naciones Unidas (artículo 27.3), y conviene

no olvidarla a la ligera; como se decía en la exposición de las delegaciones de las cuatro potencias (China, Estados Unidos de América, Reino Unido de Gran Bretaña y la URSS), a las que se asociaba plenamente la delegación de Francia, con ocasión de la convocatoria de la Conferencia de San Francisco,

"dadas las responsabilidades primordiales de los miembros permanentes, no cabe esperar, en la etapa actual de las condiciones del mundo, que aquéllos asuman la obligación de actuar en una materia tan grave como el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en ejecución de una decisión en la que no hayan consentido. Por consiguiente, si se quiere hacer posible el procedimiento de voto mayoritario en el Consejo de Seguridad, el único método práctico consiste en prever, para las decisiones que no son de procedimiento, la unanimidad de los miembros permanentes más los votos de al menos dos de los miembros no permanentes" (**United Nations Conference on International Organization Documents**, vol. 11, páginas 710-714. El texto se refiere a "los votos de al menos dos de los miembros no permanentes porque originariamente el Consejo de Seguridad estuvo compuesto por once miembros y la mayoría requerida era de siete votos).

Podrá hoy discutirse, y se discute, si los Estados que en 1945 fueron expresamente designados en el artículo 23 de la Carta como miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China, Estados Unidos de América, Francia, Reino Unido de Gran Bretaña y la URSS), porque habían ganado la Segunda Guerra Mundial (esto es, las guerras que conocemos con esa denominación, pues en realidad fueron varias guerras con distintos beligerantes como pone de ma-

nifiesto el hecho de que la URSS no declaró la guerra al Japón hasta las postrimerías de la contienda). **deben continuar siendo los miembros permanentes del Consejo, o los únicos miembros permanentes**, dados los formidables cambios que han tenido lugar en casi cincuenta años de vida de las Naciones Unidas. Lo que no creo que pueda discutirse, en cambio, es la verdad y el realismo que encierran las palabras de la exposición de las potencias invitantes a la Conferencia de San Francisco que antes he recogido.

La seguridad colectiva no es la única función que las Naciones Unidas, en tanto que institución política para la cooperación permanente e institucionalizada, pueden llevar a cabo en las relaciones internacionales, máxime en un momento en el que el enfrentamiento ideológico global entre los bloques, es decir, la guerra fría, ha quedado superado históricamente. Servir como estructura institucional de una incipiente comunidad internacional, interdependiente y solidaria, enfrentada a problemas globales que deben ser planteados globalmente en la búsqueda de soluciones igualmente globales, es sin duda otra de sus funciones; como también lo es, y con relevancia indiscutible, servir de instrumento para la negociación, como me esforcé en poner de manifiesto en mi curso de 1990 en Vitoria-Gasteiz ("Las Naciones Unidas ante la década de los noventa", **Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz**, 1990, páginas 17 a 58), y en mi libro **El Derecho Internacional en perspectiva histórica** (Madrid, 1991, Capítulo V).

Pero en mundo tan complejo como el actual, menos rígido que el de la guerra fría, pero acaso, por paradójico que esto pueda parecer, más inseguro y más inestable, nadie puede ignorar la función que las Naciones Unidas pueden llevar a cabo en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, ni, obviamente, los problemas políticos y jurídicos que esta función entraña.