

LA PAZ EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS (*)

MANFRED WILHELMI VON WOLFF
Universidad Católica de Valparaíso

En esta exposición me propongo ofrecer algunas observaciones sobre el control del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y, concretamente, sobre las manifestaciones, de la voluntad de las principales potencias de someter el uso internacional de la fuerza a determinadas normas, las que se encuentran en la Carta de las Naciones Unidas.

En la primera parte enfatizaré los aspectos teóricos y más generales del problema; en la segunda enfocaré las disposiciones de la Carta, la práctica internacional y haré un intento de diagnóstico de la situación internacional en relación con los propósitos y principios contenidos en dicho documento.

I

Como ha dicho el destacado internacionalista Richard Falk¹, cuyas ideas constituyen la fuente más importante de esta parte de la exposición, una de las tareas que más comprometen la dimensión moral del hombre es encontrar

° El texto corresponde a la intervención del autor en las V Jornadas de Relaciones Internacionales de Valparaíso, el 27 de agosto de 1981.

¹ Richard A. FALK, "The Legal Control of Force in the International Community", en Richard A. FALK y SAÚL H. MENDLOVITZ, editores, *The Strategy of World Order*, Nueva York, 1966, Vol. 2, pp. 306-323.

criterios válidos sobre el uso de la fuerza en las relaciones humanas, puesto que la fuerza involucra directamente las dimensiones de vida y muerte, expresando por lo tanto nuestra condición limitada de seres mortales.

La regulación del uso de la fuerza en la sociedad es una tarea preeminente del orden político y jurídico. A través de los siglos, el progreso ha consistido, en medida significativa, en la racionalización y humanización del uso de la fuerza, no obstante lo cual en la mayoría de las sociedades este control sigue siendo imperfecto, pudiendo aún observarse algunas sociedades en que no existe o se rompe lo que Max Weber llamó el monopolio de la coacción física legítima, que es una condición sine qua non de la existencia y preservación de las instituciones que configuran un orden estatal.

Mucho más compleja aún es la tarea de definición del uso de la fuerza en el sistema internacional. La ausencia de un control internacional unificado, la diversidad de actitudes culturales, los conflictos ideológicos, y la enormidad del potencial destructivo acumulado enfrentan a la humanidad a perspectivas realmente trágicas. No se trata, sin embargo, de comprobar la existencia o inexistencia de normas y criterios de comportamiento en relación con una dicotomía absoluta entre paz y guerra, entendida ésta como la aniquilación total de la vida civilizada. Más bien, es necesario estudiar los lineamientos fundamentales del sistema en el cual la fuerza obedece, dentro y fuera de los marcos del derecho internacional, a determinados condicionamientos, imperativos y limitaciones, que permiten establecer grados de riesgo de su utilización, así como oportunidades para su control por parte de los estados y las organizaciones internacionales.

Esta perspectiva evita la tentación del simplismo en el análisis del alcance real de las normas jurídicas internacionales, simplismo consistente en exigir, en situaciones complejas, una claridad decisional mayor que la posible en atención a las circunstancias. Si, solamente por proponer un ejemplo, la República Popular China usara la fuerza para someter al régimen de Taiwan, el ataque armado merecería

distinta calificación jurídica dependiendo de si se califica a Taiwan como un Estado independiente y soberano, o como una parte de China que, por determinadas razones histórico-políticas, no se ha integrado al control efectivo del estado chino. Solamente en el primer caso estaríamos en presencia de una acción que podría dar lugar a que se invocase el art. 51 de la Carta, que reconoce el derecho inherente de los estados de defenderse individual o colectivamente de las ataques armados de otros estados, porque, como señala Falk, las normas del derecho internacional restringen el uso de la fuerza solamente en contra de sujetos que poseen una personalidad internacional.

Un segundo problema deriva de la influencia de los intereses de las partes en la calificación del comportamiento. El uso de la fuerza en las relaciones entre los estados puede ser descrito como agresión o defensa legítima, así como las situaciones de violencia al interior de un estado pueden caracterizarse como producto del ejercicio de las competencias estatales, sin que quepa injerencia alguna de la comunidad internacional, o como un asunto que, por diversas consideraciones, puede interesar a otros estados y a las organizaciones internacionales. La caracterización depende, en ambos casos, de los resultados u objetivos buscados por el actor, lo cual confirma, una vez más, que el orden jurídico internacional no es autónomo, sino una expresión de una variedad de puntos de vista en que confluyen diversas perspectivas meta-jurídicas. En este sentido, aún en las situaciones, escasas en comparación con el derecho interno, en que cabe el ejercicio de la función jurisdiccional, es más notoria que en el plano nacional la consideración que los juzgadores deben a las políticas a cuyo servicio se trata de poner el orden jurídico internacional.

Es necesario, además, prestar atención al fenómeno de la fuerza. La fuerza en las relaciones sociales y políticas no es simplemente el atributo que podríamos, un tanto peyorativamente, llamar "fuerza bruta", consistente en la posesión y uso de determinados recursos físicos para someter a otro. Más bien, el problema de la fuerza engloba varias situaciones que van desde diversas formas de intimidación

hasta la más completa, intensa y sistemática aplicación de métodos violentos con el fin de vencer a una parte en un conflicto. La preocupación política principal en relación con el problema de la fuerza se ha concentrado en la guerra nuclear ilimitada, en circunstancias que es necesario atender a todas las formas de coerción, incluyendo formas de intervención indirecta en los asuntos de los estados. Solamente de esta manera será posible alcanzar conclusiones científicas que respondan al grado real de complejidad del mundo actual, y solamente de este modo será posible progresar hacia una mayor regulación del uso de la fuerza en todas las manifestaciones que ésta asume en el sistema internacional. Tal preocupación debe comprender una cantidad de aspectos, constituyendo, en último término, una verdadera tipología del uso de la fuerza. Por ejemplo, la magnitud del uso de la fuerza constituye un aspecto central; no es lo mismo en el terreno político el control de los usos menores de la fuerza que el problema de la guerra en gran escala. Segundo, el origen del uso de la fuerza es un problema central, sobre todo en la calificación de las acciones de las partes involucradas. Tercero, el desarrollo del uso de la fuerza admite empíricamente distintas modalidades y constituye una preocupación clásica y contemporánea del derecho internacional, que se empeña en mitigar las consecuencias del uso de la fuerza entre los estados. Por último, es necesario prestar atención a la amplia variedad de formas que podríamos llamar "no convencionales" de uso de la fuerza, que han asumido creciente importancia por su frecuente uso político en el mundo actual: el asesinato político, la toma de rehenes, las represalias contra la otra parte o contra terceros.

Estamos lejos de estar en condiciones de proponer un tratamiento satisfactorio de estas complicadas materias, que dividen a estadistas, investigadores de la política internacional y juristas de todo el mundo. Lo que más nos preocupa es delinear perspectivas de análisis adecuadas para el campo de problemas identificado. Personalmente, no me sitúo entre los utópicos que creen que la regulación internacional podría ahora, o en el corto o mediano plazo,

llegar a niveles de eficacia y legitimidad comparable con las de derecho penal o administrativo de los estados mejor organizados. Pero tampoco me cuento entre aquellos que, diciéndose prácticos, sostienen en forma precipitada que la regulación internacional de carácter jurídico no tiene vigencia alguna. En tal posición realmente no quedaría más que buscar las formas más eficaces de defensa y ataque en el mundo. Solamente podremos entender la relación entre derecho y fuerza en la política internacional en la medida que tomemos en consideración las características peculiares del orden jurídico internacional. Esto requiere tener presente la distribución relativamente horizontal del poder en el sistema internacional, la concentración del poder en los dos polos principales y otras grandes potencias, y la ineffectividad general de las instituciones y procedimientos modelados sobre la base de las instituciones del derecho interno en presencia de estas realidades básicas. Mientras en las sociedades nacionales la regla general es que existe un sustrato básico de solidaridad con las reglas que constituyen el orden imperante, la sociedad internacional es notoriamente deficiente en estos aspectos. La diversidad cultural, las enormes disparidades económicas, muchas veces peores que las desigualdades en los sistemas económicos internos, y los designios de carácter imperial o imperialista, ciertamente constituyen factores básicos que explican gran parte del uso internacional de la fuerza. También es necesario tener presente que el desarrollo y aplicación de los métodos pacíficos de solución de controversias en el sistema internacional deja todavía mucho que desear, si bien algunos estados, entre ellos Chile, se han caracterizado por su cumplimiento de los preceptos internacionales en el sentido de buscar, aun en las circunstancias internacionales más conflictivas, mantenerse dentro de los métodos pacíficos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas, entre los que se encuentra la mediación.

Por otra parte, es imposible olvidar que los medios de destrucción se encuentran prácticamente en su totalidad bajo control nacional en el actual sistema internacional, lo que establece un nuevo contraste con los sistemas naciona-

les. Mientras en éstos la autoayuda en forma de legítima defensa es excepcional y transitoria, concentrando el estado una proporción abrumadora de los medios de coerción además de los mecanismos de resolución de conflictos, en el sistema internacional ocurre lo contrario. La autoayuda constituye la regla general y es sumamente difícil lograr que funcionen mecanismos internacionales representativos de la sociedad internacional para repeler actos de agresión o poner fin a situaciones de violencia internacional, especialmente las de gran escala.

A nivel estratégico operan, sin embargo, mecanismos de carácter político y en cierto modo psicológico que mantienen lo que algunos han llamado el "equilibrio del terror" y que han impedido ya por más de un cuarto de siglo el estallido de una guerra nuclear en gran escala. Me refiero desde luego a la disuasión, que fundamentalmente es una autodisuasión, y que puede definirse como aquella situación en la cual un actor estatal que tiene la capacidad y la intención potencial de lanzar un ataque nuclear en gran escala se abstiene de hacerlo debido a que anticipa que la realización de tal propósito acarrearía un daño inaceptable para su país. En una perspectiva realista y no utópica, el funcionamiento de este mecanismo fundamental de preservación del status quo, para no hablar de una verdadera paz, es un imperativo para los gobiernos de las grandes potencias, puesto que si la disuasión pierde credibilidad, o sea, si un ataque por sorpresa puede producir beneficios, el estallido de una guerra nuclear de grandes proporciones se vuelve una contingencia menos lejana e "impensable".

No obstante, al observar los efectos de la disuasión se comprueba que ella, al plantear la imposibilidad del más alto nivel de uso de la fuerza, disminuye la probabilidad de su ocurrencia y de esta manera da cierta "seguridad" a quienes abrigan designios de tipo violento a niveles inferiores de uso de la fuerza. Ello ha ocurrido especialmente con los actos de intervención mediante la fuerza, sea que medien "invitaciones" o requerimientos de los gobiernos de los países más débiles o que ni siquiera se repare en ese punto. Ante este estado de cosas, dice un destacado inter-

nacionalista, el profesor danés Alf Ross, en materia de intervenciones sería conveniente adoptar una actitud de prescindencia de parte del derecho internacional:

En principio, la intervención es violencia como parte de la política de los estados. Llevar las expectativas muy lejos en este punto es meramente socavar la confianza en el derecho internacional en una esfera en la que realmente podría significar algo².

El punto de vista de Ross me parece excesivamente pesimista y en cierto modo basado en la concepción del derecho internacional fundada en el derecho interno que ya fue anteriormente señalada como insuficiente. En último término, sería necesario distinguir claramente entre la consistencia, rigor lógico y efectividad del orden jurídico en las relaciones políticas internacionales, por una parte, y la existencia o inexistencia de un sistema normativo. Sería evidentemente un contrasentido sostener la vigencia de normas que regulan aspectos menores del uso de la fuerza internacional, por ejemplo, el respeto a las inmunidades diplomáticas, mientras por otra parte se niega la existencia de normas sobre los aspectos centrales del uso de la fuerza. Si se regulan los aspectos menores no cabe lógicamente la posibilidad de negar la existencia de un orden jurídico para el problema en todas sus manifestaciones. Distinto es preguntar acerca del grado de efectividad de las normas en cada nivel, cuestión en la que caben, desde luego, diferencias muy considerables. De hecho, los principales progresos hacia el establecimiento de normas internacionales sobre el uso de la fuerza muestran relación directa con agudos problemas de violencia internacional. La doctrina de la guerra justa, las proposiciones de planes de paz de los filósofos y juristas, la Paz de Westfalia, los planteamientos sobre la existencia de un sistema de equilibrio europeo y posteriormente el Concierto de Europa, las Conferencias de La Haya con su énfasis en la solución pacífica de contro-

² FALK, "The Legal Control of Force...", cita de Ross en p. 316.

versias, constituyen esfuerzos teóricos y prácticos de elaboración de respuestas justamente en el contexto de problemas cada vez más serios y globales de control del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

La Primera Guerra Mundial debe ser considerada, en este contexto, como una catástrofe de especial magnitud y profundidad, que dejó de manifiesto la insuficiencia, debilidad y falta de consistencia de los mecanismos de preservación de la paz. De allí el diseño de un sistema de organización internacional hasta entonces sin precedente histórico, esto es, la Sociedad o Liga de las Naciones, entidad que, sin embargo, no dio los resultados esperados, por razones ampliamente conocidas, entre las que destacan la no participación de su principal inspirador, Estados Unidos, y el auge de los totalitarismos de signos opuestos.

Este período es especialmente interesante por dos razones. Primero, la guerra como método de resolución de controversias internacionales pierde legitimidad ante la comunidad internacional, punto que será recogido y desarrollado por las Naciones Unidas. Segundo, la regulación de la conducción de hostilidades se vuelve cada vez más problemática por el desarrollo de nuevas tecnologías y prácticas militares. En la Primera Guerra Mundial debutan la aviación militar y el arma submarina, amenazando con volver obsoletas normas establecidas de derecho internacional limitativas de las operaciones bélicas y protectoras del status neutral de determinados países. La Segunda Guerra Mundial meramente acentuó estas tendencias y problemas, hasta que el uso de armas nucleares en contra de Japón introdujo una diferencia cualitativa en el uso de la fuerza con fines militares y políticos.

II

La Carta de las Naciones Unidas constituye la respuesta de los principales centros políticos al problema que hemos identificado, antes que la Guerra Fría introdujera nuevas tensiones y conflictos. La Carta es enfática en lo que se

refiere a la prohibición del uso nacional de la fuerza salvo cuando se trata de actos de autodefensa individual o colectiva ante un ataque armado. En segundo lugar, la Carta subraya los mecanismos de seguridad colectiva como respuesta de la comunidad de estados a los actos de agresión que pudieren no obstante cometerse.

El tema de la paz y la seguridad internacionales es en efecto el principal tema, el leitmotiv de la Carta. La primera referencia se encuentra en la frase inicial del preámbulo, en que los pueblos de las Naciones Unidas expresan su voluntad de salvar a las generaciones sucesivas del flagelo de la guerra, y con ese fin se comprometen a una convivencia pacífica y justa. El primer fin de la Organización, expresado en el art. 1 N° 1, es precisamente mantener la paz y seguridad internacionales. Una lectura de la Carta en búsqueda de las referencias directas a la paz dio por resultado 30 menciones, lo que en una Carta de 110 artículos es una cifra muy alta, ya que necesariamente muchas disposiciones se refieren a materias de procedimiento y otros aspectos, como los económico-sociales, la administración fiduciaria, etc., en que no cabe la posibilidad de hacer referencias directas a la paz.

Pero no me detendré en una exposición exegética o artículo por artículo, que además de tediosa podría no proporcionar una interpretación apropiada del sentido, así como de las limitaciones de la Carta en el contexto de la realidad política internacional en la que ha debido funcionar.

La obligación básica de los miembros de la Organización es tanto de abstención como de acción: abstención en cuanto el art. 2 N° 4 obliga a los estados miembros a no recurrir a la fuerza o amenaza de uso de la fuerza en contra de la integridad territorial o independencia política de cualquier estado; acción en cuanto el mismo Art. en el N° 3 obliga a los estados a recurrir a los métodos pacíficos de solución de controversias en sus relaciones mutuas, de modo que la paz y seguridad internacionales no resulten afectadas.

Dentro de la estructura de poderes de la Organización, la competencia general es de la Asamblea General, órgano

que puede conocer de cualquier asunto incluido en la Carta, pudiendo por tanto hacer recomendaciones por mayoría, en este caso de dos tercios de los miembros presentes y votantes, por cuanto el art. 18 incluye las recomendaciones relativas a materia de paz y seguridad entre los asuntos definidos como importantes cuya resolución requiere dicho quórum especial.

Pero los arts. 12 y 24 limitan decisivamente las posibilidades "constitucionales" de la Asamblea en esta materia, al establecer que la responsabilidad primordial de la mantención de la paz corresponde al Consejo de Seguridad. La justificación es dada en las palabras iniciales del art. 24: se trata de asegurar la acción inmediata y efectiva de la Organización. El art. 12 obliga a la Asamblea a abstenerse de hacer recomendaciones sobre controversias o situaciones de que conoce el C.S., salvo que éste se lo pida.

Atendido lo dispuesto en el art. 27 sobre votaciones en el Consejo, en realidad la justificación del art. 24 llama la atención, por cuanto es sabido que el requisito de unanimidad de los miembros permanentes del Consejo ha sido el freno de numerosos proyectos de resolución. No obstante, es necesario dejar en claro que no había un camino político distinto al seguido en la Carta. Las cuestiones de paz y seguridad internacionales, especialmente en la medida que se considerasen medidas de la Organización para producir determinados resultados prácticos, no podían enfocarse sino considerando la distribución efectiva del poder en el sistema internacional.

Es desde luego comprensible que los partidarios de determinadas posiciones políticas internacionales se sientan frustrados cuando el Consejo trata una determinada materia y luego no puede adoptar un acuerdo debido a la oposición de un miembro permanente del Consejo de Seguridad. Especialmente ocurre así en la medida que el sistema internacional es de tipo bipolar: en un sistema de ese tipo, lo más probable es que en cualquier orden de cosas una superpotencia se encuentre en un bando en una disputa determinada y la otra en el bando opuesto. Al llegar un asunto al Consejo de Seguridad, la parálisis del mis-

mo es una consecuencia casi necesaria de la situación política internacional.

La única forma de superar un tanto la negativa impresión que causa este estado de cosas en el Consejo de Seguridad, el que periódicamente se revive cuando algún miembro permanente hace uso y aún abuso del veto, es pensar en la alternativa de unas Naciones Unidas de tipo "asambleísta" o de tipo "militante". La alternativa "asambleísta" de hecho se siguió en 1950 para evitar las consecuencias de la parálisis del Consejo por la presencia soviética en el mismo durante el tratamiento del conflicto de Corea. Si bien políticamente podremos tal vez concordar con el uso que entonces se dio a las fuerzas de Naciones Unidas, la resolución Pro Paz que puso en manos de la Asamblea General los asuntos de paz y seguridad internacionales cuando el Consejo estuviera paralizado por el veto no se compadece con los términos de la Carta. Por lo demás, las potencias que hace 31 años promovieron tal utilización de la Asamblea difícilmente volverían a hacerlo en vista de los profundos cambios que han ocurrido en la composición de ésta como consecuencia de la entrada masiva de países del Tercer Mundo, muchos de ellos no alineados. La otra posibilidad es una Organización "militante": si se pudiera aprobar una resolución aun contra el voto de un miembro permanente, especialmente de Estados Unidos o la URSS, fácilmente se caería en la situación de una Organización abanderizada contra una de las grandes potencias. A algunos podría no disgustarles el abanderizar las Naciones Unidas contra el bloque rival, pero ¿cuál sería la reacción si la toma de posición es contra el bloque propio?

No es, por lo visto, un motivo de expedición en la toma de decisiones la razón fundamental de la radicación de las materias de paz y seguridad internacionales en el Consejo, regido por la regla de unanimidad de las grandes potencias. Más bien se trata de un principio político fundamental adoptado, por lo menos en su manifestación formal, en las deliberaciones de los aliados de la Segunda Guerra Mundial. Me refiero al principio de responsabilidad compartida de las grandes potencias por los problemas de la paz y se-

guridad internacionales, idea que los estadistas norteamericanos del período de gestación de la Carta de las Naciones Unidas oponían a la idea, para ellos contraria al establecimiento de las bases para una paz justa y estable, de las esferas de influencia. Visto de esta manera, el requerimiento de unanimidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad para materias sustantivas tratadas por el Consejo, lejos de ser una imperfección en el mecanismo constitucional de las Naciones Unidas, es un aspecto esencial de la Organización, a cuyo establecimiento en condiciones diferentes no habría accedido ninguna de las grandes potencias.

Una novedad de la Carta de las Naciones Unidas en materia de responsabilidad en los asuntos concernientes a la paz y seguridad internacionales se refiere a las atribuciones del Secretario General. Existen básicamente dos concepciones del rol de este funcionario internacional. Por una parte, es posible definir el rol del Secretario General como el de un ejecutor de las resoluciones de los órganos de las Naciones Unidas, siguiendo en la tradición de lo que fueron los hoy prácticamente olvidados Secretarios de la Sociedad de las Naciones. Tal concepción del papel del Secretario General ofrece como modesta ventaja el minimizar los choques y conflictos entre la Secretaría y los miembros de la Organización, especialmente la oligarquía de los más poderosos. Se anteponen, por decirlo así, los intereses de los miembros de la Organización, transformando al Secretario en el mero vocero del consenso que en determinadas materias y circunstancias pudiere existir entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o la mayoría de la Asamblea General u otro órgano. Obviamente, las dimensiones que bajo esta concepción puede adquirir el rol del Secretario General son sumamente limitadas. La Organización evitará cuidadosamente cualquier intento de jugar roles autónomos en materias internacionales, especialmente en las dimensiones políticas, a cambio de lo cual seguramente evitará fracasos muy espectaculares.

Alternativamente, cabe pensar en un Secretario General activo, que busca en forma dinámica promover los ob-

jetivos de la Organización aun cuando los miembros sean renuentes o remisos en su reconocimiento. Bajo esta concepción, el Secretario General no es un mero mandatario de las grandes potencias o de la mayoría de la Asamblea General, sino un actor político internacional con "peso propio" que representa los intereses generales de la comunidad internacional; es el abogado de los estados, y actúa si es necesario aún contra los deseos de determinados miembros, si a su juicio la acción de éstos no favorece la causa de la paz y seguridad internacionales. Haciendo un paralelo con la concepción anterior, se puede decir que en este caso se anteponen los intereses de la Organización, identificados con los de la humanidad o por lo menos la comunidad de los miembros, a los de los miembros, transformando al Secretario General en un promotor diplomático del alto nivel del interés general frente a los intereses parciales de los estados.

La Carta no decide claramente entre ambas concepciones, pero se inclina un tanto hacia la segunda. En efecto, el artículo 99 faculta al Secretario General para llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto por el que a su juicio se encuentre amenazado el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Así lo entendieron los Secretarios Generales Trygve Lie y Dag Hammarskjöld, quienes al verse en la obligación de enfrentar los conflictos de Corea, Suez, el Congo y otros, se caracterizaron por su resolución de llevar adelante sus concepciones acerca de los requerimientos de la conservación o restablecimiento de la paz bajo las circunstancias de cada crisis, aún al precio de chocar con la política de un miembro permanente del Consejo de Seguridad, que en el caso de ambos fue la Unión Soviética. Pero ya el segundo se encontró con la decisión firme de esta gran potencia, de terminar con esta definición. Como una manera de socavar el rol del Secretario General, la URSS propuso la repartición de sus atribuciones en tres personeros, representantes de los países occidentales, los socialistas y los no alineados, lo que habría introducido el veto en el seno mismo del "Ejecutivo" de la Organización.

La evolución posterior ha sido hacia un rol más modesto del Secretario General, que en líneas generales corresponde a la primera concepción. U Thant y Kurt Waldheim, en efecto, han seguido políticas cautelosas, haciendo del no ofender a las grandes potencias la máxima más importante de sus actuaciones políticas.

La diferencia entre los estilos descritos no es solamente cuestión de personalidades, aunque éstas, desde luego, han tenido importancia. El clima general prevaleciente en las relaciones entre las grandes potencias constituye un factor decisivo. Mientras las Secretarías Generales de Lie y Hammarskjold corresponden al período de Guerra Fría, las de U Thant y Waldheim comprenden la fase declinante de la Guerra Fría, la distensión, y solamente en los últimos años una cierta reversión a un aumento de las tensiones internacionales y un rebrote del tipo de política internacional característico de la Guerra Fría, aunque sin volver al esquema bipolar rígido, propio de la década de 1950.

La conclusión principal en lo relativo al Secretario General es, sin embargo, que la tendencia predominante en las últimas décadas no corresponde a la inclinación que se advierte en la Carta hacia lo que podríamos llamar una política activa de promoción de los intereses de la paz por el Secretario General, entendido éste como un agente de la comunidad internacional dotado de cierta autonomía en relación con los miembros.

Para terminar esta parte de la exposición podemos anotar otra diferencia fundamental entre la Carta y el funcionamiento real de la Organización. Me refiero a la seguridad colectiva y las operaciones de "mantenimiento de la paz". El énfasis de la Carta está puesto en forma muy clara y definida en poner en marcha un sistema de seguridad colectiva de los miembros de las Naciones Unidas, bajo el principio básico que un ataque armado contra un miembro de la Organización debe ser tratado como un ataque contra todos los miembros. En consecuencia, la misión del Consejo de Seguridad es esencialmente política, por cuanto le corresponde la determinación acerca de la existencia de una amenaza a la paz, una situación de ruptura de la paz o acto

de agresión, y sobre la base de tal determinación hacer recomendaciones o decidir acerca de medidas tanto provisionales para impedir la agravación de la situación, como medidas de carácter no militar y militar para enfrentarla. Así lo disponen los artículos 39 a 42. El articulado desde el 43 hasta el 50 puede calificarse de reglamentario en un sentido y ambicioso en otro. Es reglamentario en cuanto se limita a establecer en forma relativamente detallada las medidas de carácter militar de las Naciones Unidas, contemplando la puesta a disposición de contingentes nacionales bajo un mando unificado, la organización de un verdadero estado mayor de la Organización, y un sistema de consultas para la prestación de ayuda económica a los miembros que la requieran como consecuencia de su participación en las medidas colectivas de la Organización. Es ambicioso en cuanto el sistema allí diseñado es altamente institucionalizado y deja al Consejo de Seguridad convertido en un directorio superior de lo que bajo otro esquema organizativo correspondería a una alianza político-militar.

El sistema, prácticamente, no ha operado desde la guerra de Corea, y como quedó ya de manifiesto en esa oportunidad su puesta en marcha fue posible solamente mediante una manipulación de las disposiciones de la Carta. La razón fundamental de esta situación debe buscarse en la falta de correspondencia entre el esquema político implícito en la creación del sistema de seguridad colectiva y las realidades políticas de la Guerra Fría. Los arreglos institucionales suelen estar orientados a evitar en el futuro las catástrofes políticas pretéritas, pero los acontecimientos posteriores siguen caminos diferentes, produciendo la inadecuación entre situaciones políticas y regulaciones constitucionales. Las Naciones Unidas fueron diseñadas para enfrentar un resurgimiento totalitario como el que llevó a la Segunda Guerra Mundial, pero la participación conjunta en la Organización de lo que serían los bloques de la Guerra Fría, cerró la posibilidad de utilizarla en calidad de institucionalización de la alianza occidental contra el nuevo adversario. Desde los años más críticos de la Guerra Fría también quedó de manifiesto que la Organización bajo ninguna

circunstancia podría buscar zanjar la división Este-Oeste; ello por la dinámica de la distensión por una parte y por el rápido desplazamiento del foco de interés hacia los temas definidos como más urgentes por la nueva mayoría tercermundista de la Asamblea General, esto es, el colonialismo, el apartheid, las relaciones Norte-Sur y los problemas generales del subdesarrollo. La no vigencia práctica de la seguridad colectiva coincide con el desarrollo de la defensa colectiva y las operaciones de mantenimiento de la paz. La idea de defensa colectiva se encuentra en el artículo 51, que reconoce —no otorga— a los estados miembros el derecho inherente de defensa individual o colectiva para hacer frente a los ataques armados de que pudieren ser víctimas en tanto el Consejo de Seguridad dispone las medidas apropiadas. Ya que tales medidas difícilmente podrán llegar a constituir pasos eficaces de seguridad colectiva, lo “provisional” tiende a adquirir un cariz institucionalizado a largo plazo. Efectivamente, la disposición citada proporciona la base jurídica sobre la cual se han organizado los sistemas de alianza de los bandos de la Guerra Fría, incluidos los sistemas regionales de alianzas interconectados con aquellos.

En segundo lugar, crece la trascendencia de las medidas de la Organización para controlar situaciones específicas de uso de la fuerza que puedan comprometer el equilibrio global. Tal ha sido el sentido de las medidas de “diplomacia preventiva” propiciadas por Dag Hammarskjöld y continuadas bajo sus sucesores, y que han dado a las Naciones Unidas una presencia vital de carácter militar, no en el sentido de seguridad colectiva, sino de mantención y supervigilancia de la paz (entendida en una acepción mínima del término) en focos de conflicto altamente explosivos como Chipre, El Líbano, la zona del Sinaí y la zona de Cachemira. Este punto merece ser resaltado como un fruto no previsto al acordarse la Carta y que en medio de un cuadro generalmente insatisfactorio en materia de logros, representa un avance significativo y original.

Al concluir estas observaciones es imposible pasar por alto la distancia considerable entre la realidad de las Naciones Unidas de las últimas décadas y el proyecto de orga-

nización internacional impulsado por sus creadores. Pero es preciso también mirar estas diferencias en una perspectiva apropiada. Es cierto que las Naciones Unidas no han logrado hacer realidad la paz en las relaciones internacionales en la forma anhelada por los pueblos al terminar la Segunda Guerra Mundial. La guerra de Corea, los conflictos de la Guerra Fría, la guerra de Vietnam, los enfrentamientos bélicos entre Israel y diversos estados árabes, la crisis de los cohetes en Cuba, las guerras entre India y Pakistán, las intervenciones de Unión Soviética en Hungría, Checoslovaquia y Afganistán y de Estados Unidos en la República Dominicana, el actual conflicto entre Irán e Irak, y diversas guerras de los últimos años en Africa, son ejemplos de la persistencia del fenómeno bélico en el mundo actual. El deseo de las grandes potencias —y de toda la humanidad— de mantener la disuasión estratégica ha rebajado, como se señaló anteriormente, las barreras a los conflictos de alcance limitado como los mencionados: Y nadie más que los directamente afectados saben que las consecuencias de las conflagraciones limitadas son progresivamente más serias y terribles a medida que la tecnología bélica progresa y que en su desarrollo se pasan por alto las consideraciones mínimas debidas a las poblaciones civiles. Ciertamente este estado de cosas, frente al cual las Naciones Unidas poco han podido hacer, debe ser atribuido a los actores del sistema internacional; la situación de la Organización es una mera consecuencia; la acción o inacción no es una variable independiente, sino dependiente de los procesos internacionales externos a la Organización.

Por otra parte, llama la atención la inadecuación de la actual estructura institucional internacional frente a las formas “no convencionales” del uso de la fuerza. Cuando ocurren hechos graves de violencia, el Consejo de Seguridad suele, de tiempo en tiempo, dependiendo de cuáles son los actores involucrados, adoptar algunas resoluciones cuyo efecto disuasivo no es fácil de determinar. Pero no hay por ahora una aceptación política de criterios comunes que prometan orientar la Organización hacia formas de acción mancomunada de la comunidad internacional tendientes a

controlar las nuevas formas de violencia, lo que debe ser juzgado igualmente como un problema de falta de voluntad política más que como un defecto intrínseco de las Naciones Unidas. La creciente participación en la Organización como grupos de presión, como observadores o como asociados formales o informales de determinados miembros, de entidades calificadas como movimientos de liberación, no parece ayudar a solucionar el problema, como tampoco lo hace la intransigencia de algunos estados que se niegan a reconocer las realidades de ciertos conflictos, como los de Namibia o Palestina.

Mientras persista la situación descrita, es probable que las Naciones Unidas se mantengan en la inconfortable posición de un espectador impotente frente al curso de los acontecimientos, tomando cartas en ellos solamente en la medida que así lo deseen y acuerden las grandes potencias. Pero si el sistema internacional se ve nuevamente convulsionado por conflictos como los del período de la Guerra Fría, los acuerdos entre las superpotencias para limitar los conflictos serán aún más difíciles de lograr que hoy. El sistema internacional, que hace algunos años pareció evolucionar hacia características más moderadas, estaría nuevamente entrando a una fase de enfrentamiento más agudo.

Algunas investigaciones sobre el desarrollo de conflictos internacionales han mostrado que uno de los factores de su eventual intensificación y aún de la pérdida de control de los principales actores sobre el curso de los acontecimientos, reside en la falta de foros o instancias de comunicación entre las partes. Si en el contexto más bien negativo que he delineado queda alguna misión constructiva que cumplir a las Naciones Unidas, la de servir como una instancia de encuentro aun en los momentos más difíciles puede ser una tarea fundamental.