

El principal desafío de Naciones Unidas en el siglo XXI: superar su historia

Prof. Mg. Juan Herminio García Zeballos

Para ser expuesta en el sitio LIMACLARA Y LOS INTELECTUALES

MODERNOS, sin cargo ni costo alguno para las partes

Toda norma jurídica expresa el consenso de un determinado grupo social frente a una cuestión fáctica determinada o al menos, la decisión de sus principales miembros al respecto.

El Derecho Internacional no es ajeno a este principio y así sus reglas, (expresadas mediante declaraciones, tratados y protocolos) serán aquello que los Estados quieran que sean.

Si bien esta realidad se ha ido modificando parcialmente con el tiempo, el poder de los Estados al momento de fijar normas internacionales, todavía conserva un peso específico importante; peso que no ha podido ser equilibrado por otros sujetos regulados por el Derecho Internacional,

El por qué de dicha situación, puede ser hallado en los orígenes de la normativa internacional que en un primer momento regulaba solamente las relaciones entre los pueblos o naciones, (como entidades colectivas) a través del *Ius Gentium* o Derecho de Gentes y finalmente entre los Estados.

Tuvieron que pasar siglos para que en la escena internacional surgieran nuevos sujetos que paradójicamente fueron materializados y/o reconocidos por los propios Estados, tal es el caso de las organizaciones internacionales, (creadas por derivación estatal) u otros actores de las relaciones internacionales como lo son las organizaciones no gubernamentales, (ONGs) que cuentan con el reconocimiento estatal según el derecho societario del lugar en donde se constituyan.

Es así que, independientemente del equilibrio jurídico al cual todo sistema legal debe tender, el Derecho en sí mismo presenta un fuerte componente político, característica que se ve acentuada en el ámbito internacional por tratarse justamente de una relación, aunque no excluyente pero sí primordial, entre Estados. En este delicado juego de intereses se hará valer el poder de hecho y las facultades propias de cada Estado, incluso consagrándolo expresamente en un texto legal.

El caso de las Naciones Unidas es un buen ejemplo de la realidad antes descrita. Constituida por 51 Estados en 1945, esta organización de vocación universal nace al Mundo con una misión clara y precisa: “...*preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles*”(...) en alusión directa a las dos guerra mundiales del siglo XX.

Conformada en la actualidad por 193 Estados, lamentablemente el propósito consignado, (la paz mundial) lejos de ser alcanzado, es en ciertas partes del planeta una utopía.

Sin perjuicio de lo expresado, es necesario igualmente por una noción de equidad destacar el trabajo prudente, solidario y efectivo que realizan las Naciones Unidas en otros ámbitos internacionales como lo son la alimentación, el cuidado ambiental, la medicina y los Derechos Humanos, entre otros; pero concretamente el mantenimiento de la paz y seguridad en el mundo, la prevención de los conflictos armados y su pronta resolución si ya han estallado, continúa siendo la parte “patológica” de la organización y por ende una asignatura pendiente.

¿A qué se debe tal coyuntura adversa? ¿Dónde hallamos las falencias del sistema? Para poder responder los interrogantes del presente, es imprescindible analizar lo sucedido en el pasado.

Luego de la Primera Guerra Mundial fue creada por el Tratado de Versalles, (instrumento que puso fin a la contienda entre los Aliados y Alemania) la Sociedad de Naciones, primer esbozo de organización mundial ideado por el presidente de Estados Unidos de la época, Woodrow Wilson, como uno de sus

Catorce Puntos dentro del plan de paz que se aplicó luego de finalizada la guerra.

El objeto de la Sociedad era evitar las guerras, pero justamente su modo de procedimiento, unanimidad, que dificultaba la toma de decisiones y precisamente el no ingreso del Estado que la propuso, Estados Unidos, la hicieron naufragar en el mar de los totalitarismos europeos y asiáticos de la década del '30.

Ante esta fallida experiencia, en 1942 y antes de terminar la segunda gran contienda, la Unión Soviética, China, el Reino Unido y Estados Unidos, países líderes de “las Naciones Unidas”, (tomando esta expresión como sinónimo de Aliados en guerra contra el Eje) proponen crear una nueva organización internacional con el fin de reemplazar a la poco eficaz Sociedad de Naciones, pero teniendo en cuenta el esfuerzo que estos Estados habían realizado para derrotar a la Alemania nazi, a la Italia fascista y al Japón imperial y ello sumado a la realidad que vendría después de terminada la guerra (de segura rivalidad ente ellos debido al enfrentamiento ideológico capitalismo-comunismo) se determinó que en la nueva organización no se tomarían decisiones sustanciales en materia de paz y seguridad internacional sin el consentimiento unánime de estas potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, potencias a las que luego se sumarían China y Francia. De este modo se evitaría que la organización como persona jurídica interviniera en asuntos de interés de alguno o de varios de estos Estados, quienes sin lugar a dudas ante esta eventualidad, la boicotearían o directamente se irían de ella, condicionando así su función.

Dicho criterio fue fijado en la Conferencia de Yalta, realizada en 1945, en donde participaron Stalin, Churchill y Roosevelt, en representación de la Unión Soviética, el Reino Unido y Estados Unidos respectivamente. En la mencionada conferencia se delineó el mecanismo de votación del Consejo de Seguridad, uno de los seis órganos principales de las Naciones Unidas, cuya función atribuida por la propia Carta de la organización, (texto constitutivo de la misma) es velar por la paz mundial.

El mecanismo establecido en Yalta fue expresado de manera taxativa y contundente y el resto de la Comunidad Internacional debería aceptarlo o de lo contrario no habría organización.

¿Cuáles son entonces esas reglas?

Como ya fuera dicho, el Consejo de Seguridad debe encargarse de mantener la paz en el planeta y para este fin, en caso de que algún Estado, agrede y/o invada a otro, el Consejo de Seguridad debe poner en práctica el capítulo VII de la Carta que implica un procedimiento sancionatorio al Estado infractor.

Se trata de un proceso gradual que comienza con un pedido de cese el fuego y vuelta al *status quo ante*; luego, y siempre a juicio del Consejo de Seguridad, habrá ruptura de relaciones diplomáticas y consulares; posteriormente se continuará con sanciones comerciales, económicas y embargos; para, eventualmente, finalizar con un uso legítimo de la fuerza armada como sanción en pos del restablecimiento de la paz. Todo esto atento a que es la propia Carta la que establece la obligación para sus Estados miembros de abstenerse de recurrir al uso o a la amenaza del uso de la fuerza armada en sus relaciones internacionales; por tanto se entiende que aquel Estado que ataca a otro en primer término infringe esta norma, nueva piedra angular del ordenamiento jurídico contemporáneo.

El Consejo de Seguridad está compuesto por quince miembros, diez rotativos, elegidos por la Asamblea General con un mandato de dos años y cinco permanentes, la Federación de Rusia, el Reino Unido, Francia, la República Popular China y Estados Unidos. Para que todo lo antedicho se materialice, es necesario que el Consejo de Seguridad adopte una decisión de fondo, medida que requiere el voto afirmativo de al menos nueve miembros, entre los que deben estar los cinco miembros permanentes; éstos podrán ausentarse de la votación o abstenerse en la misma, lo que no impediría que de conseguir los nueve votos necesarios la resolución en trámite fuera igualmente aprobada, pero el voto negativo expreso de sólo un miembro permanente producirá el veto de ésta, más allá de cuántos votos positivos haya conseguido.

Este mecanismo de voto, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas por pedido de los miembros permanentes, se presentó en la Conferencia de Yalta y

quedó en la Historia como “la fórmula de Yalta”. Asimismo, se vio incrementado, a modo de “llave maestra”, con la disposición que regula la reforma de la Carta pues para ello, serán necesarias las dos terceras partes de los miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, lo cual cierra totalmente cualquier posibilidad de un potencial cambio sobre este punto en particular y en general sobre cualquier otro que pueda demandar la atención de estos cinco Estados.

Los demás países durante la Conferencia de San Francisco, donde se dio vida a las Naciones Unidas, aceptaron este poder extra que tendrían estas cinco potencias, quizás lo hayan hecho como prueba de igualdad interestatal, al consagrar de manera soberana una desigualdad libremente consentida o tal vez, haciendo una analogía con los actuales contratos de adhesión, en donde una parte pone o impone sus condiciones y las demás sólo adhieren con su firma, no tuvieron otra alternativa que atenerse a la regla que consagra la superioridad jurídica de quien ya de por sí es más fuerte en el plano fáctico; instrumentación abusiva del derecho y en esencia contraria a todo sistema legal, cuya finalidad es tutelar al más débil y de ese modo lograr un equilibrio.

Los demás Estados en 1945, bien podrían haberse opuesto a una disposición tal... o dicho en otros términos: ¿Podrían haberse opuesto? La polémica se encuadra dentro de las hipótesis irrealizables y por ende carece de utilidad práctica.

Surge entonces de este análisis que la causa fundamental de la ineficiencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a la hora de detener un conflicto armado radica en el poder de sus cinco miembros permanentes y el comportamiento de éstos ante cada situación: si ninguno de ellos está involucrado directa o indirectamente en el conflicto, el sistema de seguridad colectiva funcionará, pero en caso contrario la organización quedará impotente ante las atrocidades que toda guerra significa, pues para ser sancionados como Estados agresores por haber hecho un uso unilateral de la fuerza armada, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad deberán votar en su contra, situación absurda pero legalmente requerida.

Se trata pues de un empleo político de una norma jurídica y por consiguiente de un empleo discrecional, sujeto a los intereses del momento que cada uno de estos cinco Estados pudiere tener.

En síntesis, si bien este sistema de votación en el Consejo de Seguridad y reforma de la Carta, le ha permitido a las Naciones Unidas existir mucho más tiempo que su antecesora, la Sociedad de Naciones y mantenerse al margen de las disputas de las potencias permanentes, no es menos cierto tampoco que el modo de votación en el Consejo de Seguridad ata a la organización de pies y manos frente a crisis gravísimas en las que mueren miles de personas y donde prima la conveniencia de ciertos Estados, en detrimento de la misma necesidad humana de paz y justicia.

Es posible entonces afirmar que una pronta reforma de la Carta que implique la democratización del Consejo de Seguridad; la derogación del derecho a veto allí existente y por ende una igualación de todos sus miembros son el método a seguir, método que moral y jurídicamente se traduce como un imperativo ético, pero que por desgracia chocará con la férrea voluntad de estos cinco Estados quienes no se muestran dispuestos a ceder su gran cuota de poder en la escena internacional.

Bibliografía consultada, total o parcialmente, para el presente trabajo:

Bruno Simma in collaboration with Hermann Mosler, Albrecht Randelzhofer, Christian Tomuschat, Rüdiger Wolfrum. Assistant editors Helmut Brokelmann, Christian Rohde. *“The Charter of the UN, a commentary”* (Oxford University Press Inc.) New York. c Beck Verlag 1995.

Camargo Pedro Pablo, *“Tratado de Derecho Internacional”*, Tomo II, Editorial TEMIS Librería, Bogotá Colombia, 1983.

Carrillo Salcedo Juan A. *“Curso de Derecho Internacional Público”*. Ed. Tecnos Madrid 1991

Carta de la ONU

Díez de Velasco Manuel *“Instituciones del Derecho Internacional Público”*
Decimotercera Edición, Ed. Tecnos, Madrid, España 2001

Díez de Velasco Manuel. *“Las Organizaciones Internacionales”*. Décima
Edición Ed. Tecnos S.A. España 1997.

Figuro Pla Uldaricio *“Organismos Internacionales”* Ed. Jurídica de Chile,
1991.

Gerbet Pierre *“Las Organizaciones Internacionales”* Editorial Eudeba Bs. As.
1966.

Grimberg Carl; Svanström Ragnar, *“Historia Universal”*, Tomo XII, *“El Siglo
XX”*, c Daimon, Círculo de Lectores SA, Buenos Aires, Argentina 1985.

Halajczuk Bohdan T. y Moya Domínguez María Teresa del R. *“Derecho
Internacional Público”* Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y
Financiera. Tercera edición actualizada. Buenos Aires 1999.

Jiménez de Aréchaga Eduardo, *“El Derecho Internacional Contemporáneo”*,
Ed. Tecnos, Madrid España 1980

Oppenheim, M.A., LL.D. *“Tratado de Derecho Internacional Público”*,
octava edición” inglesa Tom. I- Vol. I Paz. Editorial Bosch, Barcelona 1961

Pacto de la Sociedad de Naciones

Semberoiz Edgardo R. *Manual de Derecho Internacional Público y Principios
del Derecho Internacional Humanitario*, Copifax, La Plata 1996