

## LA CARTA ORGANICA DE SAN FRANCISCO

Por CAMILO BARCIA TRELLES

### I

#### DOS MUNDOS Y DOS DESTINOS

Las paces de 1919 y 1945 y sus desemejanzas. Los 14 puntos de Wilson y la Carta del Atlántico. La ausencia y la presencia de los Estados Unidos. Norteamérica cierra el timón a la banda y conecta su posición dialéctica, con la de los internacionalistas españoles del siglo XVI. El esqueleto de la Carta Orgánica.

En los concursos ideados como estímulo, un francés, para poner a prueba la vena humorística de sus conciudadanos, organizó en el año 1919 una prueba, demandando a la opinión que expresase su criterio respecto a cuál le parecía el peor libro del citado año. Realizado el escrutinio, una abrumadora mayoría se inclinó en el sentido de catalogar como el libro más lamentable de los publicados en 1919, el Tratado de Versalles, y como en este mundo desorientado lo frívolo en ocasiones se confunde con lo trascendente, resultó de aquella consulta a la opinión la consecuencia de que ningún pacto internacional fue tan maltratado como el Tratado firmado en Versalles el 28 de junio de 1919, desprestigio que había de incrementarse cuando, meses más tarde, el Senado de Washington se negaba a ratificar dicho convenio. Conviene agregar que los reproches al citado convenio se orientaban en dos direcciones: unas críticas se apoyaban en el específico contenido del Tratado. Otros cimentaban sus reproches en la consideración siguiente: el haber incrustado el Pacto de la Sociedad de las Naciones dentro del Tratado de Versalles, formando la Parte I del mismo y convirtiendo así al organismo ginebrino en valedor de cláusulas que no se estimaban

justas. Esto que acontecía al epilogar la contienda europea número uno, no tiene realidad en los instantes actuales. Por el contrario, ahora se ha producido una auténtica inversión de términos, confeccionando lo que viene a reemplazar al Pacto de la Sociedad de las Naciones (la Carta Orgánica de San Francisco) antes de que se proceda a la delimitación del nuevo mundo, señalando fronteras y procediendo a reagrupaciones e incluso a agregaciones territoriales. Así se ha procedido a un desglose que nosotros estimamos acertado. La Carta Orgánica se desconecta del Tratado de la Paz y se la provee de su auténtico destino: el servir como medio de encauzar el mundo, evitando que los conflictos sean resueltos de manera violenta. Precisamente éste hecho apuntado pone de manifiesto toda la responsabilidad contraída por los redactores de la Carta de San Francisco. Otra diferencia procesal se aprecia cuando se parangonan ambos citados instrumentos. Figuraban en el Pacto de la Sociedad de las Naciones miembros originarios y adheridos, y entre los segundos se contaban varias potencias neutrales, España entre otras. Ahora, ninguna de las Naciones neutrales ha tenido intervención en las tareas de San Francisco y como al propio tiempo, tampoco se dio beligerancia a los vencidos, acaso esa citada ausencia se traduzca en forma que no acusará precisamente toda aquella objetividad deseable en tareas de tanta responsabilidad y trascendencia, cual la llevada a cabo por los delegados reunidos en San Francisco.

En 1918, las negociaciones de armisticio, facilitaban a Alemania una remota esperanza: la preexistencia de los 14 puntos de Wilson, bases normativas que habían aceptado de modo implícito las entonces denominadas Naciones aliadas o asociadas. Estos puntos consistían en una especie de anticipo de la futura paz, trazada en sus líneas medulares. Aparte de las alusiones concretas al modo de solventar los problemas referentes a Francia, Bélgica, Rusia, Italia, Austria, Hungría, Rumania, Servia, Montenegro, Turquía y Polonia (puntos seis a trece), se establecían normas de alcance principal propugnando la abolición de la diplomacia secreta, la adopción del principio de la libertad de los mares, la supresión de barreras económicas, la reducción de armamentos y reajuste del problema colonial, sobre bases nuevas (puntos uno a cinco). Especial mención merece el punto número catorce, relativo al establecimiento de una Sociedad de Naciones.

Se ha hecho notar (y a fuerza de reiterar la afirmación, parece haber adquirido la categoría de principio incuestionable) que esas garantías básicas brindadas a los entonces vencidos, contrastan con la

circunstancia de que ahora Alemania ha debido aceptar la rendición incondicional, que llegó hasta el extremo de haberse decretado la desaparición inmediata del III Reich en cuanto unidad política. Tal aseveración no refleja la realidad y una rectificación a este propósito parece conveniente.

Es cierto que Alemania, irremediadamente derrotada, ha debido aceptar la rendición incondicional, pero no lo es menos que la mayoría de las Naciones Unidas y a la cabeza de las mismas, Estados Unidos, Inglaterra, Rusia, China y Francia, han suscripto el 1º de enero de 1942, la denominada Carta del Atlántico, que, como veremos, viene a constituir respecto de la paz futura, una garantía similar a la ofrecida por los 14 puntos del Presidente Wilson. Es cierto que, como se ha aseverado con simbólica insistencia, las Naciones Unidas no han firmado esa Declaración en lo que pudiera considerarse como obligación contraída respecto de los vencidos, pero no lo es menos que en la parte preliminar de la citada Declaración se lee que "los Gobiernos signatarios, habiendo expresado su adhesión al programa común de propósitos y principios... conocida como la Carta del Atlántico", de cuyas palabras se deduce que las Naciones Unidas han contraído un compromiso, no solamente respecto al mundo, sino en lo que atañe a cada una de ellas aisladamente considerada.

Ahora bien, en la Declaración de las Naciones Unidas, integrada por ocho principios, los signatarios para lograr "un mejor porvenir para el mundo" aceptan como fuentes de inspiración orientadora de su futura conducta, los siguientes postulados: condenación de la guerra de conquista y afirmación consiguiente de que las Naciones Unidas, no persiguen ninguna finalidad imperialista de expansión territorial; las modificaciones territoriales, inevitables después de toda guerra, no podrán llevarse a cabo, sino de acuerdo con los deseos, libremente expresados, por los países a quienes afecten; se condena toda idea de proselitismo político, en el sentido de imponer una determinada forma de Gobierno; antes bien reconocen el derecho de los pueblos a determinar soberanamente cómo han de regir sus destinos; situar en un pie de igualdad a vencedores y vencidos en lo que afecta al comercio y al acceso a las primeras materias; estrecha colaboración económica, para lograr la dignificación del hombre, elevando su nivel de vida; seguridad para todas las Naciones y garantía de que el hombre vivirá una vida exenta de temor y privaciones; los mares serán reintegrados a su primitivo y auténtico destino, considerándolos como medio de comunica-

ción, al alcance de todos los hombres; establecimiento de un sistema de seguridad internacional, que posibilite, una vez instaurado, el alivio a todos los países de la pesada carga de armamentos.

Un parangón de ambos documentos básicos (los 14 puntos del Presidente Wilson y la Declaración de las Naciones Unidas) permite colegir lógicamente que la Carta del Atlántico es más amplia e incluso más generosa. Es cierto que en la elaboración de los proyectos de Dumbarton Oaks y en la confección de la Carta Orgánica de San Francisco, no han intervenido, ni las potencias neutrales, ni las Naciones vencidas, pero no lo es menos que dicha organización no constituye un coto cerrado, sino que se prevee el acceso a la misma de otras Naciones, afirmación que inferimos de lo dispuesto en el número I del Capítulo II, de Dumbarton Oaks, en el cual se dispone: "La organización se basa en el principio de la igualdad soberana de *todos los Estados amantes de la paz*"; de modo que toda Nación "amante de la paz" que lo evidencie de una manera cumplida, tendrá abierto el ingreso en la Carta Orgánica de San Francisco. De lo cual inducimos que así como en 1919 y a propósito del Pacto de la Sociedad de las Naciones, se nos habló de miembros originarios y adheridos, ésta doble nomenclatura parece correcta, respecto del número de miembros a los cuales alcance la Carta Orgánica en sus derechos y obligaciones.

Este estudio panorámico que venimos realizando y que estimamos como antecedente obligado para situarnos adecuadamente en condiciones de enjuiciar lo que la Carta Orgánica de San Francisco representa, precisa de otra consideración complementaria. En 1920, toda la andamiada representada por el Tratado de Versalles, virtualmente había fenecido, determinado ese irremediable ocaso por la defección de los Estados Unidos, al negarse el Senado de Washington a rectificar el Pacto de la Sociedad de las Naciones y como la Constitución norteamericana es la misma en 1945 que en 1920, sin que las enmiendas introducidas entre ambas fechas afecten para nada a las prerrogativas del Senado y de la Cámara de Representantes en materia internacional, acaso podría pensarse en la posibilidad de una reiteración. Nosotros disentimos abiertamente de tal pronóstico. Es cierto que los Estados Unidos vienen dispensando un respeto, sin truncamientos, a su vieja Constitución, pero no lo es menos que algo fundamental se ha alterado en lo que afecta al modo de orientarse Norteamérica en el orden internacional. Esa mutación, ni es accidental, ni ha sido determinada *per saltum* y carente por tanto de permanencia. Bien al contrario, responde a un proceso lento



y trabajoso, cuyo prólogo nos es ofrecido por la obstinación aislacionista de algunos sectores de opinión norteamericana y cuyo epílogo, alcanzado por la persistencia y virtud clarividente del malogrado Presidente Roosevelt, equivale al sepelio definitivo de un aislacionismo innegablemente anacrónico. Quiere ello decir que los Estados Unidos, sin titubeos, y plenamente conscientes de la misión que les reserva el destino, están dispuestos a actuar en todos los problemas del mundo, sin que en el orden del espacio reconozcan límite a su responsabilidad. Hoy un Borah o un Lodge, resultarían figuras anacrónicas y carentes de eco. El Senado no podía reiterar su incomprensión de 1920 y la Carta Orgánica ha pasado a ser ley en Norteamérica, con todas las obligaciones que implica. De modo que también en este aspecto concreto, el problema internacional enfocado de acuerdo con los deberes constitucionales de los Estados Unidos, ha variado totalmente.

El modo de enfocar el problema constitucional, relativo a la necesaria aprobación del Senado de la Carta de las Naciones Unidas, revela claramente que algo fundamental ha cambiado en los Estados Unidos, sin que por ello se haya afectado lo más mínimo al código constitucional, ni se hayan violentado preceptos básicos biseculares.

En esta coyuntura han sido las propias Cámaras las que han tomado la iniciativa. Así, al finalizar el año de 1943, se presentaban, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, las resoluciones Connally y Fulbrilght, expresando el deseo de que los Estados Unidos, juntamente con otras Naciones aliadas, estableciesen una organización internacional, para el mantenimiento de la paz y la seguridad. Esas resoluciones constituyeron el precedente de los trabajos preparatorios emprendidos por el Presidente Roosevelt y el Secretario Cordell Hull, en los cuales participaron miembros del Comité de Relaciones Exteriores del Senado y de la Cámara de Representantes.

Como consecuencia de esta actividad, en julio de 1944, se da a conocer el proyecto norteamericano relativo a la Carta Orgánica. Este proyecto, juntamente con otros, emanados de varias Naciones Unidas, constituyó la base de lo que habían de ser acuerdos de Dumbarton Oaks.

Cuando Roosevelt designó la representación de los Estados Unidos en la Conferencia de San Francisco, la mitad de sus miembros procedían del mundo parlamentario, entre otros los senadores Connally y Vandenberg y los miembros de la Cámara de Representantes, Bloom y Esoton.

Esta conexión entre los poderes ejecutivo y legislativo, había de acusarse más tarde, de modo contundente, cuando el Senado dio su aprobación a la Carta de las Naciones, por 90 votos contra 2, anticipándose a todas las demás naciones aliadas.

Para ofrecer al lector una impresión exacta de lo que esta simbólica votación senatorial representa, es bueno recordar que el pueblo norteamericano fue tenido al corriente de toda esa labor preparatoria, participando en la misma con su intervención directa o indirecta y otorgándole después su pleno asentimiento. Nada menos que 22 asociaciones de toda índole, participaron en esa labor preparatoria. Por cuyo motivo no existía derecho de opción, para el Senado de Washington, sabedor de que la opinión pública, con visible unanimidad, se mostraba dispuesta a prestar su total asentimiento a la nueva organización internacional.

Hacíamos notar que no habiendo variado la Constitución americana cabía, dentro de lo posible, el planteamiento de problemas dimanados de intentar la compaginación de lo constitucional, en lo que los Estados Unidos atañe. Como veremos en otro lugar de este trabajo, la Carta Orgánica de San Francisco autoriza al Consejo de Seguridad para tomar las medidas conducentes al mantenimiento de la paz y seguridad y, como es sabido, de dicho Consejo forman parte los Estados Unidos, en cuanto miembros permanentes del mismo; entre las facultades asignadas al Consejo de Seguridad figura la de utilizar fuerzas navales, terrestres o aéreas, tanto nacionales como internacionales. Cuando los Estados Unidos deban intervenir en esas acciones se planteará el problema consistente en determinar si entre las facultades constitucionales del Presidente entra la de emplear fuerzas americanas fuera del área nacional. Para ello se precisa la autorización del Congreso, pero el cumplimiento de tal requisito puede representar un retraso en la aplicación de las sanciones previstas contra el agresor y beneficiar a éste de manera indirecta. Sobre este extremo es conveniente recordar que, con arreglo a una correcta interpretación constitucional, compete al Presidente, en cuanto Comandante en Jefe de las fuerzas armadas norteamericanas, el utilizarlas para proteger a los ciudadanos norteamericanos, para la defensa del territorio norteamericano y para poner término a la violación de los Tratados o de la ley objetiva internacional, en tanto sólo al Congreso compete declarar la guerra.

Sólo al Congreso corresponde determinar cuando existe realmente estado de guerra con todas las consecuencias que tal hecho implica. El

problema consiste en diferenciar la guerra en sentido constitucional y el uso emergente de la fuerza en las relaciones internacionales, cuestión que a su vez se relaciona con otra de indudable trascendencia y que viene determinada por las disposiciones de la Carta Orgánica y a las cuales conviene referirse ya que suponen una total innovación en las prácticas internacionales.

La acción del Consejo de Seguridad, en sentido coercitivo y para reprimir las actividades de uno o más Estados, declarados agresores, no constituye propiamente guerra, en el sentido que a dicho concepto se asigna en punto a las facultades del Congreso de Washington. Porque conviene recordar que la noción de la guerra en el futuro ha cambiado radicalmente de contenido; ya no podrá existir guerra entre dos o más Estados, con abstención del resto de los miembros de la comunidad internacional, ni será posible el mantener el criterio sedicentemente clásico de la neutralidad, como un atributo de la soberanía; en el porvenir, todo Estado, miembro de la comunidad, tal y como se articula en la Carta Orgánica, carecerá de potestad para abstenerse o terciar en un problema planteado, ya que una tal latitud constituiría una prima en beneficio del presumible Estado agresor y la agresión se evitará, con tanta mayor facilidad, cuanto más acentuada sea la convicción de que toda agresión provocará la reacción unánime del resto de los miembros de la comunidad internacional. Por eso cuando la constitución norteamericana habla de guerra y cuando la misma mención se encuentra inscrita en otros códigos fundamentales, se refieren al criterio de guerra que ha sido sepultado por las disposiciones de la Carta Orgánica y el retorno a la concepción española, tan genialmente expuesta por nuestros internacionalistas del siglo XVI, sobre lo que ellos entendían como guerra justa. La guerra puede ser considerada como hecho y como realización coercitiva del derecho; en el segundo sentido —que es el clásico de nuestra escuela española— la guerra se interpreta como el medio coercitivo de cumplir el derecho y de restaurarlo cuando haya sido violado. Es fácil evidenciar que lo que ahora se persigue es un retorno a nuestras doctrinas. Partían los teólogos españoles, especialmente Vitoria y Suárez, de un presupuesto: existencia de una comunidad internacional; ahora bien, dicha comunidad no puede concebirse ni persistir, sin el complemento de una ley objetiva e institucional llamada a regirla, sin un fin trascendente que se le asigna; de lo cual se induce lógicamente que toda violación de la ley objetiva internacional, por cualquiera de los miembros de la comunidad, obliga a los restantes a

restaurar el derecho violado, deber que excluye la abstención, ya que la inhibición ante el crimen, convierte al que adopta una actitud pasiva a la vez, en cómplice y desertor de sus deberes para la comunidad internacional.

Lo que acontece es, que cuando fue redactada la constitución norteamericana, y lo propio aconteció respecto de otras constituciones ulteriores, primaba en el mundo la perniciosa doctrina que se abrió paso a lo largo del siglo XVIII, antítesis de la luminosa del siglo XVI, doctrina que consistía en exaltar la soberanía del Estado y asignarle la facultad de obrar como y cuando le pareciese oportuno. Con arreglo a ese criterio, anárquico en el orden de los deberes internacionales, un Estado podía ser beligerante o neutral de acuerdo con sus conveniencias y atenido al juego de alianzas, a su vez deducidas del principio del equilibrio político y el sistema del equilibrio, realizado a través de las alianzas calculistas y de tipo episódico, constituye al propio tiempo una consecuencia de la doctrina que despojó las relaciones internacionales de toda preocupación de tipo moral; era como la antítesis de la concepción moralista española del siglo XVI; constituía el medio de reemplazar la justicia objetiva, por el cálculo, el egoísmo, el afán de engrandecimiento tallado sin escrúpulos. Ahora todo hace suponer que se restaure el auténtico y clásico concepto de la guerra y una vez que se opere tal reinstalación habrán desaparecido todos los obstáculos constitucionales, sobre cuya persistencia se obstinan en polemizar cuantos no se han enterado de que algo ha cambiado substancialmente en el mundo. Por eso 1945 no es 1920, ni el Senado norteamericano, juntamente con la Cámara de Representantes podía oponer obstáculos, constitucionalmente defendibles con arreglo al erróneo concepto de la guerra, cuando el Presidente de los Estados Unidos, como Jefe de una Nación que pertenece de modo permanente al Consejo de Seguridad, decreta medidas coercitivas internacionales en ejecución de lo que previene la Carta Orgánica de San Francisco.

Adivinamos la perplejidad de cuantos han venido mofándose de la fenecida Sociedad de las Naciones y exteriorizando incluso una inexplicable satisfacción por su sedicente fracaso. Los que así se producían, actuaban como auténticos voceros y propagadores de la anarquía internacional. Hablar del fracaso de la Sociedad de Naciones nos parece tan inadecuado, como afirmar la ineficacia del hombre al cual se le asigna la misión de recorrer etapas, habiéndosele despojado previamente de sus extremidades inferiores. Porque no puede lograrse efectividad de

un organismo internacional, si al mismo no se le provee de elementos adecuados para cumplir su misión y no otra cosa aconteció con la desaparecida Sociedad de Ginebra. Todos cuantos han enlazado frases más o menos ingeniosas respecto de dicha entidad, ahora estarán sumidos en un mar de confusiones, si consideran que la Carta Orgánica votada en San Francisco, vertebralmente considerada, constituye una armazón calcada, por lo menos en lo que afecta a sus órganos esenciales, en la Sociedad de las Naciones. Esta última se componía de un Consejo, una Asamblea, un Secretariado General y había creado, como necesario complemento, otras organizaciones destacando entre las mismas el Tribunal Permanente de Justicia Internacional. Como veremos seguidamente no es otra la estructura que nos ofrece la Carta Orgánica de San Francisco.

La carta consta de un preámbulo y de una declaración de principios y fines para cuyo cumplimiento se establecen los órganos necesarios. Son éstos: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Tribunal de Justicia Internacional y el Secretariado. Aparte caracterizar las atribuciones asignadas a cada uno de los citados organismos se especificó el medio de solucionar pacíficamente las disputas, se define lo que ha de entenderse por actos de agresión y se preceptúa cuándo y cómo deben adoptarse medidas para reprimir las agresiones producidas. Como complemento se establece un Consejo Económico y Social y un Consejo de Fideicomiso.

Sería tarea que excedería ampliamente de nuestro propósito la que persiguiese un análisis a fondo de todos y cada uno de los problemas abarcados por la Carta de Seguridad.

Por lo cual, preferimos centrar nuestra atención respecto de problemas contenidos en la Carta de San Francisco, que ofrezcan la doble consideración de su trascendencia y de su comprensibilidad. Ello explica que hayamos elegido, ateniéndonos a esa orientación, los siguientes problemas: compatibilidad de las obligaciones establecidas en la Carta de Seguridad, con la subsistencia de inteligencias regionales o continentales; cuestión relativa al derecho del veto; alcance y significación de la "cláusula de reserva". Todo ello sin olvidar el tan discutido problema del voto, ya que es bien sabido que alguno de los miembros de dicha organización —Rusia y el Imperio Británico, entre otros— por la forma federal de su integración, puede reunir de hecho, aun cuando no siempre se dé esta conjunción, más sufragios que otros miembros, no obstante tratarse de Estados potentes— caso de los Estados Unidos de Norteamérica.

## II

### LA CARTA ORGANICA Y LAS INTELIGENCIAS REGIONALES

Planteamiento del problema (el artículo 10 del COVENANT y el Pacto Tripartito de 28 de junio de 1919). La inclusión en el COVENANT del artículo 21. El mundo, en trance de creciente dispersión, epiloga en el drama de 1939. El reajuste y la experiencia americana. El Acta de Chapultepec y el continentalismo reactivo. La Comunidad de Naciones británicas. La Liga Árabe. El Pacto anglo-ruso de 1942.

Respecto al problema consistente en determinar hasta qué punto son compatibles o acopables, la Carta de Seguridad y las denominadas "inteligencias regionales" e incluso continentales, los proyectos votados en Dumbarton Oaks, disponían en la Sección C del Capítulo VIII, lo siguiente:

1. Nada obstruirá la existencia de arreglos regionales, en la Carta o de agencias para tratar de materias relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, que sean apropiadas para la acción regional, siempre que tales arreglos o agencias y sus actividades sean consecuentes con los fines y principios de la organización. El Consejo de Seguridad fomentará el arreglo de las disputas locales a través de tales inteligencias regionales o regionales agencias, bien sea por iniciativa de los Estados interesados, ya por sugestión del Consejo de Seguridad.

2. Donde sea apropiado, utilizará el Consejo de Seguridad tales arreglos o agencias, para acción de fuerza, bajo su autoridad, pero no se tomará acción de fuerza alguna bajo arreglos regionales o regionales agencias, sin la autorización del Consejo.

El Consejo de Seguridad estará en todo momento plenamente informado de las actividades emprendidas o esperadas bajo arreglos regionales o regionales agencias, para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales".

Antes de comentar las transcritas disposiciones, nos parece necesario situar el problema, tanto desde el punto de vista de su proceso genésico, como en lo que atañe a su contenido y trascendencia.

El problema analizado no es de los que pertenecen a la tradición internacional; nació concretamente en los años subsiguientes a la guerra de 1914-1918 y no se produjo de modo principal, sino por motivos

ocasionales que interesa conocer, no sólo en sí mismos, sino en cuanto pueden proyectar luz para una más exacta y fácil captación del problema que estamos analizando. La cuestión debatida puede reducirse a los siguientes extremos: determinar si la paz del mundo ha de organizarse *per saltum* en proporciones ecuménicas, o si, por el contrario, considerando que aún proyecta su influencia un pasado, nutrido por la política del equilibrio y el inestable sistema de las alianzas, debe procederse por etapas, aglutinando lo que es por esencia y vecindad afín, para que después de asentadas esas colaboraciones topográficamente circunscriptas, puedan éstas ir soldándose, vaciándose en definitiva, dentro de un molde que alcance a los cinco mundos y se extienda a los siete mares. El dilema se planteó al articular el Tratado de Versalles y perfilar el Pacto de la Sociedad de las Naciones. A la sazón Francia, considerando que la Sociedad de las Naciones carecía de elementos a su alcance para lograr sanciones eficientes, obsesionada en 1919 por el problema de su seguridad, pedía y obtenía en principio, la práctica de una política de contraseguro, a virtud de cuyos términos se concierta el pacto tripartito de 28 de junio de 1919, signado por Francia, Inglaterra y Norteamérica, a tenor de cuyas cláusulas las dos segundas Naciones, prometen a la primera, en caso de ser víctima de una agresión alemana, no provocada, su incondicional ayuda. La coetaneidad de ambos pactos —el de garantía y el de la Sociedad de las Naciones— constituía prueba evidente de que el mundo no se consideraba preparado para entregarse confiado a garantías de índole y alcance universal, que lo concreto debía anteponerse a lo abstracto, lo específico a lo genérico. La perplejidad desapareció totalmente cuando el pacto de garantía, muere a manos de los “aislacionistas” que batallan en el Senado de Washington. Así el mundo postbélico, nacido de la guerra europea número uno, evidenciaba su convicción de que no estaba maduro para avanzar a lo largo de rutas ecuménicas y que se imponía, por el contrario, como finalidad próxima, la aglutinación de afinidades explotables y encerrando cierto sentido biológico. Todo ello de modo especial debido a la fuerte presión —más tarde traducida en plena victoria— ejercida por los “aislacionistas” americanos, que logran para su país un desistimiento absoluto, tanto respecto del Tratado de Versalles, como del Pacto de la Sociedad de las Naciones. Europa, por tanto, tropezaba con la resistencia de los Estados Unidos que, superando de modo inverosímil todo anacronismo, aducían la preexistencia del “Mensaje de Adiós” de Washington, inapto para servir una realidad que el primer Presidente

de Norteamérica no podía prever. Así se daba el contrasentido siguiente: el hombre ecuménico, por excelencia, Wilson, se encontraba con que su país le tornaba la espalda, condenaba su universalismo y se retrotraía con rumbo hacia un aislacionismo impracticable.

Como último recurso, para eludir los términos del terrible drama que pesa sobre su conciencia, Wilson apela a un remedio: incluir una mención específica de la Doctrina Monroe en el Pacto de la Sociedad de las Naciones; aquel intento *in extremis*, significaba para quien lo propugnaba en cuanto medida heroica, el desconocer hasta donde llegaba la obsesión norteamericana, ya que aquel mundo de 1919, virtualmente epilógaba en su irremediable desarticulación a impulso de obsesiones coetáneas e incompatibles, la francesa de la seguridad y la americana del desistimiento. Lo que ahora nos interesa es determinar cómo y por qué un pacto regional, cual la doctrina de Monroe, entró en el texto del *Covenant*, inaugurándose así el sistema de la inclusión de pactos regionales en convenios de alcance y propósitos ecuménicos.

El primitivo proyecto de Sociedad de Naciones de 14 de febrero de 1919, no aludía a las inteligencias regionales y menos a la doctrina de Monroe, inclusiones que chocarían con el propugnado universalismo en cuanto concepción teórica e imprecisa y por tanto irrealizable; consideraba el Presidente que determinados artículos del Pacto, consagraban por vía indirecta el principio contenido en el Mensaje leído por Monroe ante el Congreso de Washington en 1823. Lo veía en la cláusula 10 del proyecto de 14 de febrero de 1919, a virtud de cuyo contenido, se garantizaba a los miembros de la Sociedad de las Naciones, su independencia política y su integridad territorial como —así había de proclamarse en el definitivo artículo 10 del Pacto—, Monroe al considerar prohibida la futura colonización en el Nuevo Mundo (integridad territorial de las Nuevas Repúblicas, al menos en lo que a Europa atañía) y, pernicioso, la extensión al Nuevo Mundo de los principios de la Santa Alianza (acción absolutista que implicaba un atentado a la independencia política de América) se anticipaba a lo estipulado en el mencionado artículo 10. Así, según la exégesis wilsoniana, el Pacto de la Sociedad de las Naciones, constituía una ascensión de lo específico (doctrina de Monroe) a lo genérico (garantía recíproca y universal de integridad e independencia). Wilson pensaba, no sin fundamento, que una mención de la doctrina de Monroe en el Pacto, aparte implicar el auténtico sepelio de toda la concepción ecuménica del Presidente, planteaba dos problemas igualmente delicados. En primer término ¿acepta-

rían las otras potencias una simple mención de la Doctrina de Monroe o pedirían que al citarse fuese previamente definida y caracterizada? Si lo último se daba ¿no plantearía un serio problema esa demanda de concreción? Por ello Wilson, fiel a sus concepciones universalistas, nada introdujo en el Pacto que recordase de modo concreto a la doctrina de Monroe.

Pero los días se suceden, se acerca el instante crucial, que advendría cuando se requiriese del Senado de Washington, los votos necesarios para proceder a la ratificación del *Covenant* y cada día se acentúa más claramente la inclinación senatorial hacia una política opuesta a suscribir los acuerdos votados en Versalles; así lo evidencian las tesis de Hughes y Root, propugnando que nada de lo incluido en el Pacto implicase por parte de los Estados Unidos la renuncia a practicar su tradicional política, respecto de los problemas netamente americanos. Es entonces cuando Wilson anuncia su propósito de introducir una enmienda al artículo 10, enmienda que equivaldría a incluir la doctrina de Monroe dentro del Pacto, considerándola subsistente. Pero la mención concreta de la Doctrina de Monroe, podía resultar sospechosa e infligir una herida mortal al *Covenant*; es entonces cuando se trata de salvaguardar dicha doctrina, incluyéndola en lo que pasó a ser artículo 21, pero haciéndola anteceder de estas palabras "Los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje y las *inteligencias regionales, como la doctrina de Monroe*, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se considerarán como incompatibles, con ninguna de las disposiciones del presente pacto".

Véase cómo estábamos en lo cierto, cuando en otro lugar de este trabajo, decíamos que el problema de las denominadas "inteligencias regionales" había sido introducido en las normas internacionales de manera ocasional, puesto que esas palabras se emplean, precisamente para incluir en el Pacto la doctrina de Monroe, con un sentido de acuerdo regional, que la hiciese menos sospechosa. Digamos que todos estos esfuerzos dialécticos y toda la innegable buena voluntad del Presidente Wilson, se estrellan contra la obstinación aislacionista de sus conciudadanos, dándose la conclusión paradójica de que una mención, cual la del artículo 21, incluida para dar satisfacción a Norteamérica, quedaba en el Pacto, como una expresión muerta, ya que los exégetas de la Doctrina de Monroe, se alejaban de Ginebra, sin propósitos de retorno. He aquí de qué modo, por caminos indirectos y hasta lógicamente extraños, se introdujo en el campo internacional la cuestión de las "inteligencias

regionales". Lo curioso resulta que aquel episodio, destinado lógicamente a desaparecer como tal, sirvió de puntal para que más adelante, como veremos, el problema de las "inteligencias regionales" y el de su compatibilidad con pactos de alcance universal (la misma cuestión que fue abordada y resuelta al confeccionarse la Carta Orgánica de San Francisco) tornase a plantearse, cuando el tiempo, al sucederse, evidenció a los redactores del Pacto de Sociedad de Naciones, que habían pecado por candidez o exagerado optimismo, al brindar a un mundo no preparado para ello, compromisos de alcance universal de difícil asimilación y de imposible e inmediata ejecución.

Después de la defección yanqui, persistía en pie el problema planteado por Francia: compaginar la inquietud de la seguridad con las garantías necesarias para asegurarla, dentro del cuadro de la Sociedad de las Naciones, pero como aditamento de las mismas. Avanzando por esa vía, en la misma proporción, asistíamos a un período de inicial evolución orientado a preferir lo concreto a lo abstracto, lo inmediato y tangible a lo problemático y alejado. Ello tiene lugar en 1925, como veremos seguidamente, al signarse los denominados Acuerdos de Locarno.

Consumada, sin visos de posible rectificación, la defección americana y viviendo Francia atendida a la obsesión de su propia seguridad, se quiso buscar en Europa, lo que ya no podría brindar América, pero alterando la estructura de las garantías perseguidas; ahora ya no se trataba de compromiso contraído por los vencedores, frente a posibles agresiones de los vencidos, sino que unos y otros, signarían como garantes del *statu quo*, que se establece en Locarno, al firmar los acuerdos de 16 de octubre de 1925, a virtud de cuyo contenido Alemania, Bélgica, Francia, Gran Bretaña e Italia, se obligan a respetar sus fronteras y a no realizar tratados de agresión. Dicho convenio, como se sabe, tiene su complemento en las convenciones arbitrales franco-alemanas de la ya citada fecha. Todos esos pactos se consideran "como medidas complementarias en el cuadro de la Sociedad de las Naciones". No significan los acuerdos de Locarno una prueba episódica; antes bien, marcan el período inicial de una nueva etapa, que prosigue a lo largo de pactos similares, tales como el Pacto de Roma de 7 de junio de 1933 (entre Alemania, Inglaterra, Francia e Italia).

Fruto también de esta nueva orientación, son las reservas fórmulas al pactarse el acuerdo Briand-Kellogg de 1928, de modo especial la articulada por Inglaterra en su nota del 19 de mayo de 1928, párrafo 10, donde se lee: "Los términos del artículo 1º (renuncia a la guerra

en cuanto instrumento de política internacional), me inducen a recordar a V. E. *que hay en el mundo ciertas regiones*, cuya prosperidad e integridad territorial son de particular y vital importancia en lo que afecta a nuestra paz y seguridad”.

Caminaba así el mundo, desarticulándose, en fuerza de excepciones y de concepciones espaciales específicas, hacia el dramático desenlace de 1939. Lo regional, ocupando progresivamente el camino originariamente reservado a lo universal, trabajaba por la desarticulación. Era una lección que debía ser aprovechada en un doble sentido: 1º, que el problema de las inteligencias regionales había adquirido ya carta de ciudadanía en la dinámica política internacional; 2º, que algunas de esas inteligencias, originariamente regionales, tras una labor de lenta pero firme integración, se transformaron en continentales; evidencia y evolución que no podían ser negadas, ni siquiera ignoradas al confeccionar la Carta Orgánica de San Francisco. A esas inteligencias queremos aludir, en cuanto modo de avanzar por un camino inductivo respecto del problema que estamos analizando.

Aludamos primeramente al Hemisferio Occidental. Entre los años de 1919 y 1939 en el Nuevo Mundo vino operándose una evolución, purificadora y clarificante, a impulsos de la cual, la doctrina de Monroe dejó de ser una norma específicamente norteamericana, continentalizándose, que equivale a decir, desapareciendo, pues aun cuando conserve el nombre primitivo, o perdió su contenido tradicional o éste fue sustituido por otro que la americanizó. Ello debióse a la política del “buen vecino”, propugnada por Franklin Delano Roosevelt y más tarde realizada, tanto a través de las Conferencias Panamericanas de Montevideo y Lima, de la Conferencia para la consolidación de la paz de Buenos Aires o de las Conferencias consultivas de los Cancilleres americanos, celebradas sucesivamente en Panamá, La Habana, Río de Janeiro y finalmente en Méjico. Hoy nadie discute que América, con excepción del Canadá, por pertenecer esta Nación a la *Commonwealth* británica, constituye una auténtica unidad, no tan solo desde el punto de vista geográfico, sino moral, jurídico y político.

A nuestro entender resulta excesivo e inadecuado a la vez, incluir la experiencia americana, en el cuadro restringido de una inteligencia regional; no lo primero, ya que se trata de una inteligencia de alcance continental; tampoco lo segundo, ya que es el único ejemplo que nos brinda el mundo y esa carencia de pluralidad, debe servir por lo menos en cuanto motivo de reflexión.

La trayectoria recorrida por el Hemisferio Occidental, desde 1890 —fecha de la reunión de la primera conferencia panamericana— hasta el 3 de marzo de 1945, —día en que fue firmada el Acta de Chapultepec— sirvió para la progresiva incorporación de una serie de principios, que resisten a la acción del tiempo y han cristalizado de manera definitiva, en cuanto normas básicas de acción interamericanas. Eso es lo que precisamente encierra de interesante la citada Acta de Chapultepec, a saber, que su contenido a nadie puede sorprender ya que se trata, más que de innovar, de recordar lo ya estipulado a lo largo de más de medio siglo de historia. Por ello tanto los considerandos como los principios que integran el Acta de Chapultepec, no son más que el eco de lo convenido a través de las conferencias citadas en otro lugar. Ello quiere decir mucho, ya que significa que en América, país de futuro, es el único continente en la hora actual al cual se le depara posibilidad de invocar acuerdos del pasado, dotados de un valor tan claramente perenne, que sobre los mismos, en el sentido de su desactualización, no han dejado huella las dos guerras mundiales de 1914 y 1939. Europa, ofrece a este propósito un contraste, cuando se la parangona con América, de tal modo acentuado, que su antítesis hace inútil todo ademán dialéctico con propósitos de demostración.

Cuando la Conferencia de Méjico clausuró sus sesiones, no había iniciado sus tareas la de San Francisco, mas ello no fue obstáculo para proclamar determinados principios, que por su capacidad de permanencia no podían ser afectados por disposiciones posteriores. Dichos principios figuran en la parte I de la Declaración de Chapultepec, consagrando la igualdad jurídica de los Estados, proclamando el respeto a la inviolabilidad territorial y la independencia política, definiendo lo que debe entenderse por acto de agresión, que, producido o pronosticado, da nacimiento a una serie de medidas coactivas, que van, desde el allanamiento de los jefes de las misiones diplomáticas, hasta el empleo de la fuerza armada. Para dotar de permanencia esos acuerdos, se conciertan no tan sólo con arreglo a la guerra en curso, sino respecto de cualquier conflicto futuro, adoptando las medidas de coacción progresivas, ya citadas.

De ese modo se garantiza la paz de América, pero como tales acuerdos no se han tomado en sentido retractivo o con una limitada aspiración geográfica, en la parte III del Acta de Shapultepec, se hace alusión a la necesidad de compaginar esas normas “con los fines y principios de la organización general internacional cuando se forme”.

Como el lector puede apreciar fácilmente, ya no estamos frente a un supuesto como el ofrecido por el artículo 21 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, que en otro lugar glosábamos, reducido a una simple mención de la Doctrina de Monroe. Ahora se trata de un hecho nuevo: la precedencia de las normas de Chapultepec, respecto de las acordadas en San Francisco; precisamente por eso, si bien América quiso ofrecer al mundo el ejemplo, sin plural, de su coherencia y solidaridad, constituyendo el único caso de un continente que concurre a San Francisco, sabedor de cuál es su destino y su misión, no por ello pretendió constituirse en departamento estanco a impulsos de una inclinación egoísta, que pudiera conducirle a pensar que si ella logra resolver pacífica y jurídicamente sus problemas, no puede desentenderse de lo que acontezca en otras latitudes. De modo que asistimos a dos sepelios igualmente simbólicos y trascendentes: la muerte, sin posibilidad de resurrección, del aislacionismo norteamericano, en lo que a los Estados Unidos concierne y el ocaso del continentalismo retractor; el continentalismo existe, indudablemente, pero como elemento que puede y debe colaborar en la difícil tarea de mantener la paz en el mundo. Esta etapa final de una evolución registrada, prueba algo que para nosotros, españoles, no puede pasar inadvertido, a saber, que el concepto tradicional de nuestros internacionalistas del siglo XVI, a virtud del cual la comunidad internacional se consideraba como un todo solidario, ha prendido en la conciencia del Hemisferio Occidental. No puede darse una más venturosa y generosa concepción de una "inteligencia regional" que la ofrecida por los firmantes del Acta de Chapultepec, ya que la consideran —principio número 6 del Acta de Chapultepec— como "una efectiva medida para contribuir al sistema general de la seguridad mundial y de facilitar su establecimiento". Por ello no pisaban terreno dialécticamente firme, cuantos especulaban relativamente a una supuesta incompatibilidad entre los fines registrados en el Acta de Chapultepec y las atribuciones, en principio universales, reconocidas al Consejo de Seguridad, tal y como se perfila su jurisdicción en la Carta Orgánica de San Francisco, ya que, como hemos visto precedentemente, lo que se denominan acuerdos regionales, no se consideran como acciones aisladas susceptibles de romper la misión universal del Consejo de Seguridad, sino que se encuadran dentro de sus atribuciones; lo cual no quiere decir que el Consejo de Seguridad, entorpezca la acción coordinadora de los Estados pertenecientes a ligas regionales, puesto que tal misión estaría en abierta contradicción con sus propios fines. Por ello nos-

otros juzgamos que algo ha permanecido invariable, pese a los acuerdos de San Francisco, a saber, la capacidad y jurisdicción de América, para resolver sus conflictos, con arreglo a las normas de Chapultepec, de tal modo que debe desterrarse de las posibilidades del futuro el que sea factible asistir al alumbramiento de un conflicto auténticamente internacional, en el sentido extracontinental, proveniente en su génesis de dificultades americanas. Si bien es cierto que lo que abunda no daña, no lo es menos que la yuxtaposición de jurisdicciones, puede en muchos casos constituir causa de anarquía. Baste recordar a este propósito lo acontecido con ocasión del conflicto del Chaco boreal, problema que prolongó su duración en el orden del tiempo, precisamente porque respecto del mismo intentaban actuar, coetáneamente de un lado América y de otro la extinguida Sociedad de las Naciones.

Para poner fin a este problema relativo a la compaginación de lo circunscripto con lo universal, debemos referirnos a otros dos supuestos, que merecen especial consideración; aludimos a la Comunidad de Naciones Británica y a la Liga Árabe.

La Comunidad de Naciones británicas, no tiene un contenido de base geográfica, sin soluciones de continuidad, como es el caso de América. Por el contrario la *Commonwealth*, se asienta, no sólo en tierras insulares británicas, sino en América, en África y en Oceanía, mediando enormes distancias entre cada uno de los Dominios que la integran. En cuanto a su aspecto cronológico, puede aseverarse que la Comunidad de Naciones británicas, nació como consecuencia de las enseñanzas legadas por la guerra de 1914 a 1918. Es con posterioridad a dicho conflicto cuando parecen las auténticas conferencias interdominicales, apoyadas en el Estatuto de Westminster, que define la Comunidad británica, como "unión libre de países iguales en estatuto, en modo alguno subordinados los unos a los otros, unidos por una común pleitesía a la Corona británica y en cuanto miembros de un todo". Al no existir un aglutinante geográfico, necesariamente el motivo de unión voluntaria habría de reposar sobre consideraciones ilimitadas en el espacio; es la mutua defensa y una común coincidencia en el acatamiento al Monarca, que ya no es británico, sino que resulta ser soberano, con los mismos títulos, respecto del Canadá, que la Australia o de la propia Inglaterra.

Todo lo que antecede nos parece evidente, pero sería inverosímil que la Comunidad británica de Naciones pudiera substraerse a las naturales consecuencias de su dispersión geográfica; esa dispersión espacial explica que alguno de sus miembros integrantes se sientan atraídos

por motivos espaciales, que no alcanzan a los otros. Así Australia y Nueva Zelanda, se orientan sobre todo al problema del Pacífico, lo cual los conecta a los Estados Unidos. Por el mismo motivo, Canadá, a caballo de los mares, tiene que acusar todo cuanto sea repercusión proveniente del Atlántico, del Pacífico o del continente americano.

Pero, bien entendido, lo geográfico no prima sobre lo histórico y lo político, como lo prueba el hecho de que siendo el Canadá una potencia geográficamente americana, ello no obstante y pese a esfuerzos realizados con tal finalidad, no ha ingresado en el sistema interamericano, entrada que le veda su condición de miembro de la Comunidad Británica.

La Comunidad británica, no es una "inteligencia regional", ya que ésta presupone ausencia de continuidad en el espacio. Es un ejemplo incatalogable, tal vez tan inextensible como incatalogable, pero como quiera que constituye un poderoso factor de paz, en el sentido de que excluye, por definición y posibilidad, todo conflicto armado entre alguno de los miembros que integran esa Comunidad, su subsistencia no tropieza para nada con los fines asignados al Consejo de Seguridad, tal y como han sido ultimados en la Carta Orgánica de San Francisco. Así puede considerarse como un instrumento de paz, un área territorial respecto de cuyo espacio el Consejo de Seguridad no conocerá problemas que reclamen su presencia o su acción. Integra lo que pudiéramos denominar zonas sanas del mundo y a las cuales no puede llegar la peste de la guerra, nacida en las entrañas de esa comunidad citada.

La Liga Árabe puede citarse como otro de los ejemplos de inteligencia regional. Potencialmente está integrada por Siria, Líbano, Egipto, Transjordania, Irak, Arabia Saudita y acaso Persia. Ofrece una doble característica que le presta acusada individualidad; en primer término el hallarse situada en una zona del mundo que pudiéramos denominar neurálgica; en segundo lugar el constituir un todo territorial; en último término el contar con el aglutinante de comunidad religiosa, que pesa en esas latitudes de modo acusado sobre las orientaciones políticas. La Liga Árabe, no puede considerarse como un aglomerado artificial; responde a un sentimiento instintivo, que ahora las circunstancias han transformado en reflexivo, consciente y voluntario. Ello no tan solo por el lugar de la tierra, donde se han ventilado marchas imperiales de extensión de zonas de influencia, sino en cuanto una auténtica unidad árabe, puede constituir base para eliminar acciones de potencias que en otros tiempos aspiraban a ventilar en esas latitudes su política

de expansión; así el famoso duelo entre el oso y la ballena, pugna que por no ser artificial ni acaso renunciabile, puede renacer en un período más o menos próximo. De ahí que la misión de los pueblos integrantes de la Liga Árabe, puede coincidir con la finalidad perseguida por la Carta Orgánica de San Francisco: crear en el Próximo y en el Medio Oriente una zona de paz, que hiciera impracticables ciertas y pronosticables políticas hegemónicas, estela inherente a la denominada política de equilibrio, que en sus últimas manifestaciones, se tradujera en reparto en beneficio de los fuertes y a expensas de los débiles. Hablamos de la Liga Árabe tal y como ahora se nos ofrece, haciendo caso omiso de su posible extensión a tierras africanas, ya que esto entraría de lleno en un estudio relativo al panarabismo, movimiento éste que acaso más que elemento de cohesión, pudiese significar motivo de dificultades en el campo de las relaciones internacionales.

De las finalidades perseguidas por los Estados Árabes nos da muestra la Liga constitucional, firmada en el Cairo el 22 de marzo de 1945, que consta de un preámbulo, seguido de la parte dispositiva y complementando con tres apéndices, que se refieren a Palestina, a los Estados árabes que puedan adherirse a la Liga en el futuro y a la organización del Secretariado, siendo en esa parte del acta constitucional, donde se afirma que la constitución de Liga de los Estados Árabes "es beneficiosa para el mundo entero".

Es objeto primordial de la Liga árabe el estrechar las relaciones entre los Estados contratantes, para garantizar su vida, su independencia y su soberanía. A tal efecto, se citan los medios que pueden facilitar la solidaridad árabe. A tal objeto se crea un Consejo, encargado de solventar los problemas que puedan surgir entre los contratantes, proscribiéndose el empleo de la fuerza y obligándose los contratantes a someter la solución de sus diferencias a la decisión del Consejo, en el cual no estarán representadas las partes en discrepancia. Caso de intentarse un golpe de fuerza contra cualquier Estado firmante de la Liga o en el supuesto de que la amenaza se precise, el Consejo decidirá las disposiciones necesarias a este efecto, por voto unánime.

Dicha resolución obliga a todos los Estados de la Liga Árabe. Todos y cada uno de los Estados árabes se comprometen a respetar el régimen interno de los restantes.

Se proclama que jurídicamente hablando, la independencia de Palestina no puede ser puesta en tela de juicio. Se alude a la posible extensión de esta Liga al mundo árabe entero, propósito que pone de manifiesto el alcance de esta Liga a que venimos aludiendo.

Nada hay en los estatutos de la Liga del Cairo que pueda contradecir los fines perseguidos por los firmantes de la Carta Orgánica de San Francisco, puesto que las aspiraciones de la Liga árabe se orientan hacia la práctica de principios institucionales que permitan establecer acuerdo dentro de la gran familia árabe, creándose así una zona de paz, precisamente en lugares que han sido casi siempre centros neurálgicos y puntos de confluencia de intrigas diplomáticas, cuando no campo abonado para que allí ventilasen sus intereses sindicatos omnipotentes y tentaculares, especialmente en lo que al petróleo atañe.

A la perspicacia del lector no habrá escapado una lección deducida de todo cuanto dejamos expuesto a propósito de las denominadas "inteligencias regionales". Nos referimos a que todas, sin excepción, se realicen en zonas que no son europeas y como el viejo continente, por lo menos en un período próximo, ha quedado relegado a lugar secundario en cuanto elemento rector del mundo, resultará evidente que Europa no es una zona de paz; será precisamente en nuestro continente donde el Consejo de Seguridad deberá actuar de manera cierta y específica. No existen en Europa pactos regionales, ni acaso posibilidad de que se establezcan. Es cierto que muchos exégetas, confundiendo lo deseable con lo factible, hablan de la posibilidad de existencia de un bloque occidental, que actuase al propio tiempo como contrapeso de fuerzas que los azares de la guerra y la consecución de la victoria han incrementado en el Este y como base nuclear de una posible reconstitución de la unidad moral de Europa. Pero frente a estas aspiraciones que muchos consideran como laudables, nos encontramos con que Europa desde el Vístula al Rhin, se ofrece como un todo carente de coherencia y en contraste se habla de una especie de nuevo pacto triangular, cuyos vértices serían París, Moscú y Londres, todo ello apoyado en la preexistencia del pacto de alianza anglo-ruso de 12 de julio de 1941, complementado por el tratado de asistencia mutua signado por Inglaterra y Rusia el 26 de mayo de 1942; a lo cual es preciso agregar el pacto franco-ruso de 1945. De la compatibilidad de estos acuerdos con la Carta Orgánica se ha hablado extensamente en San Francisco. Abstracción hecha del problema concreto de su compatibilidad, que para nosotros es difícilmente demostrable —como veremos más adelante— queremos referirnos primeramente a lo que esos pactos significan dentro del cuadro universal, área de acción que se propone alcanzar la Carta Orgánica de San Francisco. El acuerdo anglo-ruso de 12 de junio de 1941 es un pacto de emergencia, ya que se refiere a la duración de la guerra, en el trans-

curso de la cual ambos contratantes se prometen mutua ayuda y establecen la obligación de no concluir con Alemania paces o armisticios separados; por estas razones dicho pacto no plantea problema alguno respecto a la Carta Orgánica, tanto más, cuanto que, fue completado y en cierto modo reemplazado por el tratado de asistencia mutua de 26 de mayo de 1942, que seguidamente esquematizamos y comentamos.

El tratado de asistencia mutua, como se deduce de su parte introductiva, está destinado a preservar la paz, después de la cesación de las hostilidades; en el mismo declaran los contratantes su propósito de atenerse a las estipulaciones concertadas en la Carta del Atlántico y de prestarse mutua asistencia en el caso de una agresión desencadenada por Alemania o por alguno de los Estados a Alemania asociados. Consta de dos partes el convenio; la primera es, en esencia, una reproducción temática del tratado de 12 de junio de 1941. En la segunda es donde se registran procedimientos para preservar la paz en el período de la postguerra a cuyo fin se tomarán las medidas precisas para evitar una repetición de ataque o agresión germánicas, a cuyo efecto los signatarios se comprometen a prestarse mutua ayuda en caso de ser víctimas de una agresión por parte de Alemania o de alguno de los Estados a la misma asociados. Así como la primera parte del tratado permanecerá en vigor solamente hasta la cesación de las hostilidades, por el contrario, la parte segunda se extenderá por un período de veinte años, es decir hasta 1962, a no ser que en el año anterior a su duración las partes no la hayan denunciado, ya que en otro caso continuará en vigor por espacio de otro año. Los contratantes especifican el modo de dar efectividad a dicho convenio, a cuyo efecto: 1º—se comprometen a establecer cerrada y amistosa colaboración para el restablecimiento de la paz y para la seguridad económica y la prosperidad de Europa; 2º—declaran no ambicionar engrandecimientos territoriales y prometen no intervenir en los problemas internos de otras Naciones; 3º—ninguna de las partes contratantes entrará en una coalición dirigida contra la otra.

Como el lector puede deducir de cuanto antecede, este pacto de asistencia mutua, considerado en sus relaciones con la Carta Orgánica, nos recuerda, por similitud, la relación que establecimos en otro lugar de este trabajo, entre el Tratado de Garantía anglo-franco-americano de 28 de junio de 1919 y el Pacto de la Sociedad de las Naciones. ¿Podría decirse que nos encontramos ahora frente a una hipótesis parecida, únicamente reemplazando lo que era Sociedad de Naciones por la Carta Orgánica y el pacto tripartito de 1919 por el tratado de asistencia

mutua anglo-ruso de 29 de mayo de 1942? En modo alguno, ya que así como el Consejo de la Sociedad de las Naciones, carecía de medios coercitivos adecuados para imponer las sanciones que pudieran decretarse, por el contrario, el Consejo de Seguridad, tal y como ha sido articulado en San Francisco, dispone de medios necesarios para cumplir su misión, proveyéndosele de facultades para requerir y obtener la colaboración de todas y cada una de las Naciones Unidas, caso de ser preciso poner término rápido y yugulante a una agresión. Siendo esto así resultaría difícil explicar la subsistencia —por las partes contratantes propugnada— del pacto de asistencia mutua de 26 de mayo de 1942, puesto que la prolongación de su vigencia equivaldría a proclamar la ineficacia del Consejo de Seguridad o por lo menos reconocer que el pacto de 1942 constituye una especie de contraseguro, en el supuesto de que, aplicadas y fallidas las medidas de seguridad preceptuadas en la Carta Orgánica, fuese necesario recurrir a procedimientos más concretos y la sola aceptación de semejante hipótesis constituiría una deducción, tan claramente deplorable, como el aceptar la posibilidad de que se derrumbase todo lo acordado en San Francisco. Por estas consideraciones y atendidos a las consecuencias que se coligen de la tesis dilemática expuesta, pese a nuestros esfuerzos exegéticos, no acertamos a explicar cómo puede persistir ese acuerdo de 1942, que a más de resultar anacrónico, se nos aparece como símbolo cierto de que ambos contratantes —Rusia e Inglaterra— no parecen abrigar fe en la eficiencia de unas estipulaciones que se anuncian precisamente como revolucionarias, ya que, por primera vez en la historia, a un pacto de asociación de alcance universal, se le provee de medios adecuados para imponer sus decisiones de manera coactiva e incluso drástica.

Esto aparte, una alianza siempre se concierta con vistas a un peligro en acto o en potencia; riesgo en acto no puede admitirse, ya que Alemania acaba de ser vencida, tras una victoria tan total, que ha debido rendirse sin condiciones; si el riesgo en potencia existe y si Alemania puede repetir al cabo de los años su aventura de 1939, ello no será posible si previamente no han fallado todos los resortes de que ha sido provisto el Consejo de Seguridad, medios de acción, que, si son puestos debidamente en práctica, no tendrán frente a sí fuerza ni resistencia capaces de oponerse a su acción.

Como el lector puede deducir el problema que plantea la subsistencia de las alianzas y su compatibilidad con las obligaciones de tipo universal establecidas en San Francisco, es muy distinto al que implica

la subsistencia de los auténticos pactos regionales, que no han nacido como consecuencia de la guerra (excepción hecha de la Liga Árabe), que encierran una inquietud biológica de raigambre añeja y que por sus inclinaciones constructivas y pacíficas a la vez, lejos de resultar inconciliables con las estipulaciones de la Carta Orgánica, más bien facilitan el cumplimiento de la misión que a la misma se asigna, creando núcleos territoriales de paz y eliminando la posibilidad de guerras en sectores tan amplios, como lo son el mundo americano, la Comunidad de Naciones británicas y los países que integran la Liga árabe.

### III

#### EL CONSEJO DE SEGURIDAD, EL VETO Y EL VOTO

- a) La igualdad estatal DE JURE y DE FACTO; la relación de fuerzas.
- b) Los precedentes (el COVENANT y los tratados de paz). Lo substancial y lo procesal. El voto unánime (resoluciones y propuestas). Los dictámenes; alcance del voto unánime; significación de los acuerdos adoptados por mayoría. La cláusula de reserva y su imprecisión.
- c) El veto y el voto en la Carta Orgánica. Artículos 2, 27, 28 y 29. Los antecedentes de Dumbarton Oaks y las decisiones de Crimea. La exégesis de Winston Churchill. La fórmula de Yalta (cuestiones procesales, solución pacífica de conflictos y acuerdos de carácter ejecutivo). La interpretación de Franklin D. Roosevelt (unanimidad o explosión). El Tríptico de Stettinius. La realidad de una preeminencia.
- d) La denominada cláusula de reserva. Los precedentes; tesis del COVENANT. La cláusula de reserva de Dumbarton Oaks y sus lagunas. El sistema adoptado por la Carta Orgánica y su indeterminación.

En el preámbulo de la Carta Mundial de las Naciones Unidas, reseña de los fines perseguidos substancialmente por las Naciones signatarias, se habla de salvaguardar los derechos de las Naciones, grandes y pequeñas. Ampliando esa promesa inicial, en la cláusula segunda del artículo 1º, capítulo 1º, se anuncia como propósito: "Fomentar las relaciones amistosas entre las naciones, fundadas en el respeto de la igualdad de derechos y de la autodeterminación de los pueblos y tomar medidas adecuadas para robustecer la paz internacional". El citado capítulo, en su segunda parte, se intitula "Igualdad de Derechos", afirmación que encuentra su consagración legal en la cláusula 1ª del artículo

2º que a la letra dice: "Una organización mundial, basada en el principio de la igualdad de soberanía de todos sus miembros".

Por consiguiente y no de modo incidental, sino más bien con reiteración sobradamente simbólica, se proclama el principio, tradicional en el Derecho de Gentes, de la igualdad jurídica de los Estados. Ahora bien, esa igualdad *de jure*, no puede eliminar la desigualdad *de facto*, a virtud del principio indiscutible, que a mayor responsabilidad corresponde más acentuado protagonismo. Precisamente la coexistencia de ambas desigualdades ha planteado siempre problemas de intrincada solución, cuando se intentó acoplarlas, intento que tiene que ser inherente a todo propósito de organización internacional. Sin duda alguna a tal preocupación responde la inclusión entre los organismos constitutivos de la Carta Orgánica mundial, del Consejo de Seguridad y de la Asamblea. La Asamblea funcionará atendida al principio básico de "cada Nación un voto", en tanto el Consejo de Seguridad, se integra, de un lado, por miembros permanentes y la permanencia es signo de preeminencia, y miembros temporales, de lo cual se induce que en una organización integrada por cincuenta y una naciones, 45 de las mismas, sólo podrán tener seis miembros, las denominadas pequeñas potencias, y cinco las denominadas "cinco grandes", es decir, Estados Unidos, Gran Bretaña, Rusia, Francia y China. Ello quiere significar que en el estudio de esta relación de fuerzas dentro del Consejo de Seguridad, radica el meollo de la organización, razón por la cual al análisis de esta proporcionalidad en el mando y en las atribuciones queremos consagrar especial espacio.

Como antecedente y punto de orientación relativamente a este extremo del problema, no contamos más que con la pasada experiencia de la Sociedad de las Naciones y a ésta habremos de referirnos inicialmente, ya que de ese modo será posible deducir enseñanzas, que no podrían registrarse, refiriéndonos, sin reflexiones introductorias y orientadoras, al texto de la Carta Orgánica de San Francisco.

En el artículo 5 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, se hace referencia, al modo de adoptarse los acuerdos, tanto por el Consejo, como por la Asamblea, estableciéndose la distinción básica, a virtud de la cual, era preciso diferenciar, las cuestiones de fondo o decisorias, de las claramente procesales; para las primeras se requería la unanimidad de los miembros presentes; las segundas podían ser válidas con el solo voto de la mayoría de los miembros presentes. El principio de unanimidad, en cuanto a cuestiones de fondo, fue reconocido, incluso por el Tri-

bunal Permanente de Justicia Internacional; se moteja este principio de entorpecedor, ya que era suficiente el voto disidente de un miembro del Consejo o de la Asamblea, para paralizar todo intento decisorio. Pero en el propio Pacto se incluían normas excepcionales, para paliar los efectos paralizantes de la tan discutida regla de unanimidad en el voto. Así en los artículos 1 y 4 se declaraba como suficiente, bien la mayoría pura y simple, relativamente a la admisión de nuevos miembros de la Sociedad, bien para aumentar el número de miembros no permanentes del Consejo, ya para fijar reglas concernientes a la elección de nuevos miembros del Consejo. En lo que respecta al Consejo, es excluida la unanimidad, excluyendo en la votación a las partes interesadas —artículo 15— e igualmente el voto del miembro cuya expulsión se proponía —artículo 16.

En los tratados de paz, se estipulaban también las cláusulas que afectaban a la regla de unanimidad, excluyéndola, en lo que se refería a determinadas materias, concernientes a Alemania, Hungría, Austria y Bulgaria. Con posterioridad a los tratados de 1919 y 1920 se eximió al Consejo de la regla de unanimidad, en virtud de lo que disponía el Tratado de Lausana de 1923 y los acuerdos de Locarno —16 octubre 1925.

Pero acaso lo más interesante a registrar en esta evolución tendiente a reducir la aplicación de la regla de unanimidad, viene determinado por la propia jurisprudencia de la Sociedad de las Naciones. A tal objeto la Sociedad de Naciones amplió progresivamente el número de cuestiones que debían ser incluidos en la zona procesal; de ese modo, ganando terreno a lo decisorio o substancial, en beneficio de lo que se consideraba como procesal, en la misma proporción fue reduciéndose la esfera de acción reservada a la unanimidad. Así se consideraron como problemas procesales, los concernientes a la elección de miembros no permanentes, el envío de comisiones encargadas de proponer el trazado de fronteras. Se consideró igualmente la abstención en el voto, como no afectando a la regla de la unanimidad, basándose para decidir en tal sentido, que la abstención no constituye oposición positiva, por cuanto el que se abstiene, si bien no asiente, tampoco puede decirse que disiente. Al propio tiempo se admitió que la unanimidad, necesaria para las resoluciones, no lo era relativamente a los deseos (*voeux*). Claro que esa distinción planteaba a su vez un problema, consistente en determinar qué es lo que debía entenderse por resolución y qué por deseo.

Restaba también como punto debatido el de los dictámenes o con-

sejos; se convino en que sólo las resoluciones precisaban de la regla de unanimidad, pero en modo alguno los consejos o dictámenes. Finalmente se debatió ampliamente otro problema, a saber, si la mayoría era suficiente para solicitar del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, una opinión consultiva; algunos alegaban que por ese solo hecho el Consejo proclamaba su incompetencia y que las cuestiones de procedimiento al propio tiempo pueden plantear cuestiones decisorias. Pero este problema no recibió una solución diáfana, ya que no se planteaba de manera principal, sino relativamente a casos concretos y jugaba aquí un gran papel la posición ocasional sostenida por los partes en litigio. Ello pudo apreciarse a propósito de las cuestiones pendientes entre Polonia y Lituania, y entre Hungría y Rumania, relativamente a los optantes húngaros.

Para completar la exposición de antecedentes que venimos realizando, quisiéramos referirnos substancialmente a tres problemas: 1º—alcance de los votos tomados por unanimidad; 2º—significación de los acuerdos adoptados por mayoría y 3º—problema que plantea la denominada “cláusula de reserva”.

El efecto de un voto unánime, significaba para los miembros de la Sociedad la obligación de no hacer la guerra al miembro o miembros atendidos a la decisión del Consejo. Tal decisión no tiene carácter ejecutivo; por el contrario, abría la puerta a negociaciones amistosas entre las partes discrepantes, realizadas sobre la base de lo acordado unánimemente por el Consejo. Esta tesis fue sostenida por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, al decir, en una opinión consultiva, que el Consejo sólo hace recomendaciones y que éstas, aún aceptadas por unanimidad, no solucionan las diferencias de manera definitiva. Retengamos esta interpretación, para deducir oportunamente de qué modo las atribuciones ejecutivas han tomado un aspecto completamente distinto respecto a las decisiones del Consejo de Seguridad.

En cuanto a la significación de los acuerdos adoptados por mayoría por el fenecido Consejo de la Sociedad de las Naciones, su alcance es más limitado, ya que en este supuesto los miembros del Consejo recobrarán plena libertad, para actuar como lo entendieran oportuno, con vistas a la realización del derecho y la justicia, pero sin que puedan recurrir a la guerra antes de transcurrir un plazo de tres meses. En 1924, al aprobarse el Protocolo de la citada fecha, se intentó evitar que una de las partes en discrepancia pudiese recurrir a la guerra, es decir, cerrar la brecha que dejaba abierta el artículo 15 del Pacto; para ello se

articuló un complicado problema, que dejó de tener eficiencia cuando el Gobierno británico anunció que no estaba en condiciones de aprobar el Protocolo de 1924. Tampoco se logró la eliminación de esta fisura con las disposiciones del Acta General, ni con los acuerdos de Locarno.

Relativamente al problema que plantea la denominada “cláusula de reserva”, cuestión que también se incluye, como veremos, en las disposiciones de la Carta Orgánica, conviene que respecto de la misma dejemos consignadas algunas aclaraciones. Citemos ante todo el texto, que corresponde al párrafo 8 del artículo 15 del Pacto de la Sociedad de Naciones, así redactado: “Si una de las Partes pretende, y el Consejo lo reconoce, que la diferencia se refiere a una cuestión que el Derecho Internacional reserva a la competencia exclusiva de dicha parte, el Consejo lo hará constar en una ponencia, pero sin recomendar solución alguna”.

Este apartado parece haber sido incluido en el Pacto por sugerencia insistente de la delegación norteamericana, acaso porque Wilson, previniendo la oposición senatorial que había de desplegarse frente a la ratificación del Pacto y con el objeto de restar pretextos a sus adversarios, los senadores “aislacionistas” o “irreconciliables”, tales como Lorge y Borah, quiso evitar que determinadas cuestiones pudiesen ser alcanzadas por el Pacto, entre ellas y figurando en lugar primordial, el problema de la emigración japonesa a los Estados de la costa del Pacífico norteamericano, preocupación que nada tenía de extraño, si se tiene presente que el delegado japonés en la Conferencia de la Paz, proponía inscribir en el preámbulo del *Covenant*, una declaración proclamando el principio de igualdad de razas.

Estamos situados frente a uno de los problemas más espinosos del Derecho Internacional, ya que éste no nos depara una fuente orientadora, una línea demarcatoria, para determinar en cada caso, cuando una cuestión es de alcance internacional o cuando, por entrar dentro de los litigios denominados internos, caen en absoluto dentro del área soberana de un Estado. Un intento en tal sentido nos lo ofrecieron los redactores del Protocolo de 1924, al decir que si se considera que la cuestión es de la exclusiva competencia del Estado y la otra parte recurre no obstante a la guerra, ésta última sería considerada como agresora con todas las consecuencias que tal calificación implica; este propósito tropezaba, además, con una voluminosa dificultad: la preexistencia de una opinión consultiva del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, sosteniendo la tesis de la movilidad de la línea divisoria

que separa las cuestiones internas de las internacionales, de lo cual se inducía la imposibilidad de ofrecer un criterio principal, ya que el transcurso del tiempo alteraba la clasificación, como se comprobó con el problema de los decretos de nacionalidad de Túnez. Esta ausencia de firmeza proveía a los Estados recalcitrantes, apoyados en las disposiciones del párrafo 8 del artículo 15, de medios para practicar un auténtico abuso de derecho parapetándose tras la alegación de que el problema afectaba a una cuestión que el Derecho Internacional reserva a la soberanía de las partes. Para ello se sugería un procedimiento, a saber, que la alegación de la cláusula reservada no impidiese al Consejo seguir actuando como mediador o reconciliador entre las partes de litigio; mas esto no equivalía a resolver la cuestión, sino a soslayarla, reemplazando la avenencia por la justicia. Lo cierto es que no ha podido ofrecerse una interpretación relativamente a las imprecisas palabras que figuran en el apartado 8 citado. Para eliminarlas, como decía Politis, era preciso colmar las lagunas del Derecho Internacional por una adecuada reglamentación de la libertad, absoluta e incontrable de los Estados, relativamente a lo que deben entenderse por cuestiones de soberanía. En una palabra, el citado párrafo planteaba, en otros términos, el tan debatido problema, de la primacía del derecho interno o del derecho internacional, cuando ambos, coetáneamente y sobre un mismo problema, quieren proclamarse competentes.

En las anteriores líneas hemos querido ofrecer al lector unos antecedentes, cuyo conocimiento estimábamos necesario, para afrontar, como nos proponemos realizarlo seguidamente, el tan debatido problema del veto y el voto, tal y como es abordado en las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de modo especial los artículos 2º —cláusula 7ª—, 27, 28 y 29, cuyo texto reproducimos seguidamente, para después dejar sentados los oportunos comentarios respecto de su contenido.

Artículo 2º, cláusula 7ª: “Nada de lo contenido en la presente Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir dentro de los asuntos que caigan dentro de la jurisdicción interior de cualquier Estado, ni requerirán de los miembros de la organización que sometan tales asuntos a una solución conforme a esta Carta. Sin embargo, este principio no influirá en la aplicación de las medidas coercitivas que se citan en el artículo VII”.

Artículo 27: “Cada miembro del Consejo de Seguridad tiene un voto”.

Artículo 28: “La decisión del Consejo de Seguridad sobre las cuestiones de procedimiento, deberá ser tomada por el voto afirmativo de siete miembros”.

Artículo 29: “Las decisiones del Consejo de Seguridad, en todos los demás asuntos deberán ser tomadas con el voto afirmativo de siete miembros, inclusive los votos de los miembros permanentes, siempre que en las decisiones y conforme a los artículos pertinentes, una de las partes en disputa se abstenga de votar”.

Como hicimos notar oportunamente y según se inducía de los párrafos 1 y 2 del artículo 5 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, cuando al Consejo o la Asamblea, adoptaban decisiones o resolvían sobre problemas procesales, estos acuerdos no tenían auténtico carácter ejecutivo. Por el contrario, ya en los Proyectos de Dumbarton Oaks se hacía constar que los acuerdos del Consejo de Seguridad ligaban, no tan solo a los miembros del mismo, sino a los Estados pertenecientes a las Naciones Unidas e incluso a los no miembros de la misma, si eran parte en la disputa. Esta innovación de tan acusada trascendencia, se colegía claramente de algunas de las cláusulas acordadas en los proyectos de Dumbarton Oaks, como se desprende en la siguiente mención: “El Consejo de Seguridad debe requerir a las partes en disputa, para que sometan su diferencia en el sentido que se les indique” (Capítulo VIII, Sección A párrafo 3). “Si el Consejo de Seguridad juzga que no se ha logrado resolver una disputa con arreglo al procedimiento indicado en el párrafo 3 de la Sección A, o, según las recomendaciones hechas en el número 5 de la misma Sección, juzga que el caso constituye una amenaza para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, deberá tomar cualquiera medida para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, según los fines y principios de la organización” (Capítulo VIII, Sección B, número 1).

El Consejo de Seguridad, en general, precisará la existencia de cualquier amenaza de paz, ruptura de ésta o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá sobre las medidas a tomar para mantener y restaurar la paz y la seguridad. (Capítulo VIII, Sección b Nº 2).

Con el fin de que todos los miembros de la organización contribuyan al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, se comprometerán a poner a disposición del Consejo de Seguridad, a requerimiento de éste y a tenor de acuerdo o acuerdos especiales concluidos entre ellos, fuerzas armadas, facilidades y ayuda necesarias, para el objeto de mantener la paz y seguridad internacionales. Tal acuerdo o

acuerdos, regularán los números y tipos de fuerzas y la naturaleza de la ayuda y asistencia que se ha de prestar. El especial acuerdo o acuerdos, serán financiados tan pronto como fuere posible y en cada caso habrán de ser objeto de aprobación por parte del Comité de Seguridad y de ratificación por los Estados signatarios, de acuerdo con sus procedimientos constitucionales (Capítulo VII, Sección B número 5).

La acción requerida para llevar a cabo decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, será tomada por todos los miembros de la organización, en cooperación, o por alguno de ellos, según lo disponga el Consejo de Seguridad (Capítulo VIII, Sección B número 7).

Los planes para el empleo de la fuerza armada serán hechos por el Consejo de Seguridad, con la asistencia del Comité del Estado Mayor Militar, al que se refiere el párrafo 9 (Capítulo VIII, Sección número 8).

Un elemental parangón de esas disposiciones y de las correspondientes inscriptas en el *Covenant*, pone al descubierto el paso de gigante que se ha dado; ya no se trata de un Consejo más o menos académico, sino de un organismo cuyas decisiones tienen plena fuerza ejecutiva y para imponerlas se prevee y reglamenta de antemano el uso de instrumentos coactivos. Precisamente la gravedad de las atribuciones conferidas al Consejo de Seguridad, explica que debiera procederse con especial cuidado a señalar los caminos que pudieran conducir a ese desenlace y el modo de realizar las votaciones epilogando en medidas drásticas. De ahí que en Dumbarton Oaks nada se haya decidido sobre este grave problema, como lo evidencia el hecho, de que en el capítulo VI, Sección C y bajo el rótulo de "Votación" se leyera tan solo la siguiente Nota: "La cuestión del procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad, está todavía bajo consideración" y como no se creyó oportuno intentar un acuerdo, se confió la decisión del problema a la conferencia de Crimea, donde la cuestión, como veremos, fue abordada y resuelta.

Esta cuestión constituía acaso el centro neurálgico de los acuerdos a realizar y por ello la opinión mundial estaba pendiente de lo que a este propósito acordasen en Yalta, Roosevelt, Churchill y Stalin. Mister Churchill informó ampliamente sobre los acuerdos de Yalta, en el discurso pronunciado ante la Cámara de los Comunes el 27 de febrero de 1945. La curiosidad de los miembros de la Cámara no fue a la sazón satisfecha, ya que Winston Churchill, alegando que los acuerdos

de Yalta no podían ser publicados en tanto no recibieran la aprobación de Francia y China, miembros del Consejo de Seguridad y no asistentes a las reuniones de Crimea, se limitó a decir: que se habían enfrentado las potencias en Yalta con esa grave dificultad de acordar el sistema del voto, que sobre las grandes potencias habría de recaer la grave responsabilidad del mantenimiento de la paz y de la seguridad y que la futura organización mundial debería tomar en consideración esta especial responsabilidad asignada a las grandes potencias y al propio tiempo adoptar un sistema de acuerdos que no comprometiese su unidad y su capacidad de acción efectiva. Churchill, haciendo la concesión máxima a aquello que le impedía exceder su necesaria discreción, hacía notar que la futura organización no debería implicar una dictadura de las grandes potencias, ya que la misión de éstas deberá consistir en servir al mundo, no en dictar respecto del mundo. La conjugación de las dos citadas normas de orientación, agregaba Churchill, ha sido reflejada en los acuerdos de Yalta, en cuanto hace relación al sistema de votación en el Consejo de Seguridad.

En otra coyuntura, y cuando Churchill podía ya ser más explícito, el representante laborista Rhys Davies interrogaba al Premier sobre "si podría esclarecer si en Dumbarton Oaks o en la Conferencia de Yalta, se había o no acordado, que en la hipótesis de que una pequeña nación fuese declarada agresora debería padecer las consecuencias de su acción, pero si era una gran potencia la agresora la citada sanción se le aplicaría igualmente", a lo cual Churchill replicó: "Concluimos un acuerdo en Yalta a virtud de cuyos términos se prevee una diferencia de trato, respecto de las grandes potencias, relativamente a la cuestión debatida. Podemos deplorar que exista diferencia entre los grandes y los pequeños, entre los fuertes y los débiles, pero indudablemente esa diferencia existe y sería locura pensar en el establecimiento de acuerdos laudables, intentando obtener inmediatamente lo que, de momento, constituye un ideal sin esperanza".

Todo hacía suponer, que, pese a la oferta de Churchill de conjugar dos elementos de juicio, de un lado la necesidad de no establecer una auténtica dictadura mundial en beneficio de las grandes potencias y de otro la evidencia de que a mayor responsabilidad más acrecidas atribuciones, la realidad es que en Yalta, como veremos seguidamente, parecía haberse impuesto la tesis de la preeminencia relativamente al sistema del voto. El texto de Yalta, está concebido en los siguientes términos: "1.—Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto;

2.—Las decisiones del Consejo de Seguridad en materias *procesales o de trámite*, serán tomadas por el voto afirmativo de siete miembros; 3.—Las *decisiones* del Consejo de Seguridad en los demás asuntos, se tomarán por el voto afirmativo de siete miembros permanentes, respecto a decisiones comprendidas en el Capítulo VIII, Sección A, y por el segundo apartado del número 1. Sección C del Capítulo VIII, si el que fuese parte en la disputa se abstuviese de votar”.

De la anterior fórmula se deduce claramente que los acuerdos del Consejo de Seguridad, pueden versar sobre una de las tres materias siguientes: 1, procesales; 2, solución pacífica de los conflictos y 3, sobre otros problemas, incluyendo en los mismos, las sanciones de carácter militar o de otra naturaleza, aplicadas al Estado o Estados acusados de agresión.

Respecto a las cuestiones procesales, no se plantea problema; se requiere el conjunto de siete votos afirmativos, aun cuando entre los votantes no figuren las cinco grandes potencias; como los miembros permanentes son cinco y los temporales son 6, puede tomarse el acuerdo, frente a la votación negativa de cuatro de las cinco grandes potencias.

Relativamente a la solución pacífica de conflictos internacionales, ya se altera el sistema de votación, ya que de los siete votos afirmativos, deben estar incluidos, necesariamente, los de las cinco grandes potencias, abstracción hecha si cualquiera de ellos es o no parte en el conflicto.

Tratándose de otros acuerdos, de carácter ejecutivo, se requiere que entre los votos afirmativos, figuren necesaria e inexcusablemente los de las cinco grandes potencias; de lo cual se induce, que, de acuerdo con la fórmula de Yalta, cualquiera de las grandes potencias, tratándose de problemas decisorios y de procesales o de trámite, tiene derecho de veto y puede paralizar la acción del Consejo de Seguridad. Esta consecuencia dio lugar a muchas críticas, de las cuales se hizo eco oportuno el fallecido Presidente Roosevelt, al ofrecernos una exégesis que parece irrefutable; decía el malogrado Presidente, que la aplicación de sanciones a una gran potencia, por las restantes, sería nada más ni nada menos que una nueva y auténtica guerra mundial; de donde se induce que la fisura del nuevo sistema de organización internacional, radica precisamente en el derecho de veto; si éste se produce, necesariamente habrá de llegarse a una de estas dos consecuencias, igualmente indeseables: o ante el veto de una gran potencia, las demás adoptan

una actitud pasiva y responden a ese *non possumos*, con un mero desistimiento —en cuyo caso habrá fallado todo el sistema preservador de la paz— o reaccionan coercitivamente, aplicando sanciones a la potencia recalcitrante y agresora por resistencia —en cuya hipótesis, tendríamos a la vista la guerra mundial número tres—. De todo lo cual se induce el dilema de la unanimidad o de la explosión. El acuerdo de Yalta pasó a constituir el artículo 29 de la Carta de las Naciones Unidas, ya reproducido en otro lugar de este trabajo, sin otra alteración que la siguiente: así como en Yalta, en la parte final de la resolución, se citaban concretamente las disposiciones a que se alude (Capítulo VIII, Secciones A y C), en el artículo 29 se emplean términos más genéricos al decir “conforme a los artículos pertinentes, una de las partes en disputa se abstenga en votar”.

La interpretación que precede, relativa a la debatida cuestión del veto y el voto, no difiere substancialmente de otras exégesis oficiales, entre las cuales debemos citar la muy calificada de Eduardo R. Stettinius, ex-Secretario de Estado de Norteamérica, Jefe de la delegación de los Estados Unidos en San Francisco, animador del proyecto de Carta de las Naciones Unidas y representante de Norteamérica en el Consejo de Seguridad. Stettinius, ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Washington, con fecha 10 de julio de 1945, hacía algunas consideraciones respecto a este espinoso problema.

La tesis de Stettinius, expuesta para lograr el voto afirmativo del Senado, que, en el citado mes, aprobó el texto de la Carta de las Naciones Unidas, por noventa votos contra dos, puede esquematizarse, como lo realizamos seguidamente.

El sistema de voto —dice Stettinius— implica un reconocimiento de los poderes oficiales y de las acentuadas responsabilidades de las cinco grandes potencias, ya que para cuestiones ejecutivas, se requiere el voto unánime de los cinco miembros permanentes; el sistema, hacía notar Stettinius, ha sido muy criticado, por considerar que su adopción implica el otorgamiento de un derecho de veto, en beneficio exclusivo e inextensible de las cinco grandes potencias. Stettinius admitía que si una de las grandes potencias ejercía el derecho de veto, embarcándose así en una auténtica agresión, el epílogo sería una inevitable guerra mundial.

Con el propósito de paliar esa consecuencia dramática, Stettinius hacía notar que la Carta de las Naciones Unidas, no ha conferido a ninguno de sus miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, una

potencia que éstas no poseyesen previamente; el poder de preservar o romper la paz, existe con Carta y sin ella. Sin duda alguna, Stettinius, para aquietar, al propio tiempo que su conciencia, la de los Senadores que le escuchaban, hacía hincapié en lo que él rotulaba como limitaciones a la preeminencia de las grandes potencias, cercenamiento que es interesante consignar y que Stettinius reflejaba, como veremos, en tres proposiciones fundamentales.

Ante todo, se veda a todo miembro del Consejo, permanente o no, el votar en un problema, respecto del cual aparezca como parte; de lo cual se deduce, que los miembros permanentes, deben someterse al mismo sistema de solución pacífica de los conflictos que se aplique a otro miembro cualquiera.

En segundo término, una decisión del Consejo de Seguridad, tanto para soluciones pacíficas, como para acciones coercitivas, requiere el voto afirmativo de siete miembros; de lo cual se induce que los miembros permanentes no pueden imponer una decisión, si no cuentan con dos votos emanantes de miembros no permanentes del Consejo.

Otra consideración induce a reconocer que no puede abusarse del derecho de veto por parte de las Grandes Potencias. Estas han sido protagonistas en el curso de las dos guerras mundiales y todas, en mayor o menor medida, han sufrido las consecuencias de la lucha. Por eso su interés en evitar que la lucha pueda reiterarse al cabo de determinado número de años, para lo cual no cuentan con más garantía que la de su unanimidad, necesaria para el mantenimiento de la paz. Por ello las obligaciones contraídas no lo han sido a la ligera y a esta circunstancia se debe precisamente la atribución de esa enorme responsabilidad a las grandes potencias.

Se trata, como se ve, de explicar un hecho, ya que esta realidad se nos presenta en forma cruda: el veto se reconoce a propósito de acuerdos decisivos, ya que se requiere el voto afirmativo de siete miembros, incluyendo en el número a los cinco miembros permanentes, a no ser que uno de ellos sea parte en la disputa.

Así como el ejercicio del derecho de veto, utilizado por la potencia o potencias a las cuales la Carta de San Francisco provee de tal facultad, implica un desplazamiento de la cuestión sometida a debate, que es yugulada por tal actividad, igualmente, y en relación innegable con este aspecto del problema, se presenta otra cuestión, que es como complemento de la ya abordada. Nos referimos, claro está, no como en el caso del veto, a una repulsa, que incluso puede exteriorizarse sin previa

justificación, sino a un problema de contenido, ya que en el caso que nos proponemos estudiar la incompetencia viene determinada por consideraciones de contenido. Se trata, sencillamente, de la proyección implicada por la distinción, tan ampliamente debatida, de problemas de derecho interno y cuestiones de índole internacional; sólo las segundas entran dentro del cuadro de competencia de organismos internacionales; no así las primeras, ya que en ese caso desenlazaríamos en un auténtico acto de intervención, que, por serlo, equivaldría a introducir en el campo de las relaciones internacionales, un motivo más de confusión y anarquía.

Como ya hicimos notar oportunamente, de esta cuestión se hacía eco el Pacto de la Sociedad de las Naciones, al consignar en su artículo 15, párrafo 8, lo siguiente: "Si una de las partes pretende y el Consejo reconoce, que la diferencia afecta a una cuestión que el Derecho internacional deja a la exclusiva competencia de esta parte, el Consejo lo hará constar en una ponencia, pero sin recomendar una solución".

En el apartado 7, Capítulo VIII, Sección A de los proyectos de Dumbarton Oaks, se reflejaba el problema, estatuyéndose así: "Las providencias de los párrafos 1 al 6 de la Sección A, no se referirán a situaciones o disputas derivadas de asuntos que, por ley internacional, competen exclusivamente a la jurisdicción interna del Estado interesado".

Un estudio comparativo de ambas decisiones hace resaltar la diferencia que media entre ellas, no obstante perseguir las dos una idéntica finalidad. El *Covenant*, suponía la doble condición de alegación de incompetencia, y del reconocimiento de su pertinencia, acordado por el Consejo; ya entrañaba una enorme responsabilidad para este último el tomar posición respecto a la delimitación de problemas internos o internacionales, pero por lo menos se asignaba a un organismo, específicamente designado, el determinar cuándo era o no lícita esa alegación de incompetencia. Por el contrario, lo preceptuado en Dumbarton Oaks, pecaba por exceso de indeterminación, ya que se alude a lo que determina la ley internacional, mención que de tener valor, presupondría que la ley internacional, nos deparaba normas fijas y ciertas sobre cómo y cuándo debe trazarse la línea divisoria entre lo interno y lo internacional, norma diferenciadora que desgraciadamente no existe. Por donde se inducía claramente que en Dumbarton Oaks, se planteaba un problema —por cierto bien complejo—, pero no se resolvía.

Lo que hay de dificultad respecto a la solución del problema planteado, lo evidencia el hecho de que el Consejo de la fenecida Sociedad de las Naciones, cuando ha debido decidir si una cuestión era de dere-

cho interno o de derecho internacional, persistiendo la gravedad de la decisión, ha decidido consultar en cada concreto a los técnicos; así, por ejemplo, en el caso de las Islas Aland, requirió la opinión de una comisión de juristas, y en el problema engendrado por la promulgación de los decretos de nacionalidad en Túnez y Marruecos, solicitó un dictamen del Tribunal Permanente de Justicia Internacional; este alto organismo, interpretada la mención "competencia exclusiva" afirmando que se refería a determinadas materias, que bien pudiendo afectar de cerca a los intereses de varios Estados, no son sin embargo reglamentadas por el derecho internacional, y en lo que concernía a estas materias, cada Estado es soberano de sus decisiones. Agregaba el Tribunal que el determinar si un problema es de carácter interno o internacional, es una cuestión esencialmente relativa, ya que dependía del desarrollo de los problemas internacionales; esta opinión del Tribunal Permanente nos dice de modo bien diáfano, que nos encontramos situados frente a una cuestión, respecto de la cual no pueden darse normas principales, por tratarse de una delimitación de atribuciones, ligada a factores de índole episódico. Precisamente esta consideración hace resaltar aún más la indeseable tesis contenida en el párrafo transcrito de los proyectos de Dumbarton Oaks.

La Carta de las Naciones Unidas, ha adoptado un punto de vista diferente.

En la cláusula 7, del Capítulo 1º, artículo 2, se lee lo siguiente:

"Nada de lo contenido en la presente Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que caigan dentro de la jurisdicción interior de cualquier Estado, ni requerirán de los miembros de la Organización que sometan tales asuntos a una solución conforme a esta Carta".

Se aprecia en esa redacción una clara influencia americana, ya que en dicho artículo, por lo menos en su parte inicial, más que referirse al debatido problema de la "cláusula reservada", se condena la intervención y es bien sabido, que, a partir de la Conferencia Panamericana de Montevideo, de 1933 y de las de Buenos Aires de 1936 y de Lima de 1938, se viene propugnando el sistema opuesto a la intervención en los asuntos internos de un Estado, tendencia que culmina en los acuerdos de Chapultepec de marzo de 1945. Ahora bien, hablar de intervención, parece significar referencia a la acción unilateral de un Estado en otro y no a la acción colectiva; es tanto más presumible esta interpretación, cuanto que en la propia Carta Orgánica (cláusula 4ª, Capítulo

1º, artículo 1º), se estipula la prescindencia de la "amenaza o del uso de la fuerza contra la integridad o la independencia política de cualquier otro miembro o Estado o de cualquier otro medio incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas".

El empleo de la palabra intervención, resulta, a nuestro entender, improcedente, ya que las Naciones Unidas propiamente no pueden intervenir en el alcance y significación que se asignaba tradicionalmente a tal actividad, referida de modo invariable a la acción hegemónica de un Estado fuerte, en perjuicio de un Estado débil.

En la disposición citada se habla de la jurisdicción interior del Estado, como terreno vedado, pero no se hace más que la mención escueta, sin que pueda adivinarse cómo y cuándo puede determinarse si un problema objeto de debate pertenece al derecho internacional o por el contrario debe considerarse como de derecho interno. Ante ese silencio, debemos deducir, que, en cada caso tocará al Tribunal Permanente de Justicia Internacional el trazar la línea divisoria entre lo interno y lo internacional, desde el momento en que a dicho organismo, se asigna, entre otros asuntos de su propia competencia, "cualquier cuestión de derecho internacional".

Si bien consideramos laudable que en la Carta de las Naciones Unidas, al definir la competencia de las mismas, se hiciese la excepción de los problemas de soberanía, estimamos al propio tiempo, que, tal como se hace la mención, quedan en suspenso muchas cuestiones, relativas al modo de especificar cuándo y cómo ha de trazarse la línea divisoria. La Carta de las Naciones Unidas, se limita a enunciar el problema, pero esa cita genérica es más infortunada que el criterio reflejado en el párrafo 8 del artículo 15 del *Covenant*, ya que al menos en éste se hermanaban dos condiciones: 1ª, que la parte interesada alegase la excepción de incompetencia y 2ª, que el Consejo reconociese la licitud de la excepción alegada. Así se nos ofrece una fisura, que unida a la ya estudiada del veto, puede afectar substancialmente a la eficiencia del organismo internacional articulado en San Francisco. Es una coyuntura más, que se brinda a los Estados recalcitrantes, que dispondrán así del doble parapeto de su potencia y de su astucia.

CAMILO BARCIA TRELLES

Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de Santiago de Compostela.

NOTA.—Los artículos 27, 28 y 29 citados, pasaron a ser el artículo 27, párrafos 1, 2 y 3 de la Carta.