

SEGURIDAD COLECTIVA

1.—LAS EXPERIENCIAS DE SEGURIDAD COLECTIVA EN EL PLANO REGIONAL.

I *El sistema de las alianzas.*

La política de alianzas, que fue el primer paso hacia el establecimiento de una solidaridad regional definidora de un espacio político, puede ser examinada a la luz de dos conceptos de alianza: o los Estados, como sucedió con la Santa Alianza de 1815, se obligan a consultas mutuas para definir una conducta cara a los problemas futuros que les interesen en común, o los Estados se obligan a una ayuda mutua, política y militar, cara a los casos típicos estrechamente previstos¹. En la primera hipótesis, se trata de referir la conducta de los Estados a una ideología común; en la segunda, la ideología parece desempeñar un papel menos importante, teniendo en vista sólo situaciones concretas de intereses bien definidos. De cualquier modo, las alianzas asientan en el concepto clásico de soberanía de los Estados, y no tienen ningún mecanismo supranacional que limite las referidas soberanías. De acuerdo con las obligaciones asumidas, tiempo de duración y objetivos, las alianzas pueden ser recíprocas, desiguales, defensivas, temporales, perpetuas, para fines determinados, etc. Siendo un sistema tan antiguo como la existencia de los Estados, la política de las

¹ Esta materia ya fue versada en los *Ensaïos* (1960) y en la *Política Ultramarina* (1956). Para los desarrollos actuales, véase *Histoire des Relations Internationales*, siete volúmenes, dirigida por PIERRE RENOUVIN, París, 1953-1957; EDWARD GULICK, *Foreign Policy in World Politics*, New York, 1958.

alianzas representó la alternativa europea de la tendencia hacia la institucionalización de los grandes espacios, en que se inscribieron la Santa Alianza y el Concierto europeo a que más adelante nos referiremos. Fue Bismarck quien, antes de la guerra de 1914-1918, no creyendo en la existencia real de Europa, que consideraba una ficción insostenible, desarrolló la política de las alianzas. En ese sentido promovió lo que vino a llamarse la *Entente de los tres emperadores* (Alemania, Austria, Rusia), después de la guerra de 1870, la cual no se mostró viable y fue seguida por la Triple Alianza (Alemania, Austria, Italia). Las disposiciones de los respectivos tratados son características. El tratado de 7 de octubre de 1879 entre Alemania y Austria, organizando la alianza defensiva contra Rusia, dice en el artículo 1.º: «Si contrariamente a lo que se espera, y contrariamente al sincero deseo de las Altas Partes Contratantes, uno de los Imperios fuese atacado por Rusia, las dos Altas Partes Contratantes se obligan a prestarse mutuo auxilio, con la totalidad del poder militar de su imperio, y en consecuencia, a no firmar la paz sino conjuntamente y de acuerdo». Después, el artículo 2.º añade: «Si una de las Altas Partes Contratantes fuese atacada por otra potencia, la otra parte contratante se obliga por el presente acto a no apoyar al agresor contra su aliado, sino por lo menos adoptar una neutralidad benevolente en relación a la parte contratante». El 20 de mayo de 1892, por tratado firmado por las dos partes contratantes con Italia, quedó completa la Triple Alianza, teniendo especialmente en vista el recelo de Italia de ser atacada por Francia. El conocimiento de estos acuerdos condujo al establecimiento de una alianza de equilibrio del sistema instaurado por la primera, que fue la alianza *franco-rusa*. Esta aproximación franco-rusa es enteramente ajena al problema de las ideologías, puesto que no había ninguna identidad entre las respectivas concepciones del Estado. Se trataba puramente de una alianza basada en intereses. Francia podía dar a Rusia ayuda económica y financiera, y este hecho ayudó al establecimiento de la alianza. El acuerdo fue establecido *por cambio de cartas*, en las que se escribió: «con el fin de definir y consagrar la entente cordial que los una, y deseosos de contribuir de común acuerdo a la manutención de la paz, que es objeto de sus votos más sinceros, los dos Gobiernos declaran que se pondrán de acuerdo sobre cualquier cuestión susceptible de amenazar la paz general»; «en el caso de ser realmente puesta en peligro la paz, y especialmente en el caso de que una de las partes sea amenazada de agresión, las dos partes concuerdan en ponerse de acuerdo sobre las medidas requeridas para tal circunstancia; para adopción inmediata y simultánea por los dos Gobiernos». En 1891 y 1894 fueron esta-

blecidas las convenciones complementarias, previendo el ataque a Francia por Alemania o por Italia, y el ataque a Rusia por Alemania o por Austria, siempre con el eventual apoyo de los respectivos aliados. Este sistema de alianzas, que se fue desarrollando con vicisitudes varias, muestra que el institucionalismo del gran espacio europeo estaba lejos del pensamiento de los Gobiernos y lejos, por lo tanto, de constituir un componente de las ideologías en presencia. Por eso esta época se caracteriza por una rivalidad entre las potencias, especialmente en el capítulo de la expansión colonial, rivalidad que quedó caracterizada por la querrela entre Francia e Inglaterra. Fue el esfuerzo desarrollado en el sentido de resolver tal querrela lo que condujo en 1904 a la *Entente Cordiale*, señalada por la firma de un tratado de arbitraje, y en 1913 a la convención naval franco-inglesa. Todos estos acuerdos y tratados documentan un individualismo internacional que parece reproducir la concepción liberal del ciudadano dentro de cada Estado. La soberanía es el rasgo esencial de la concepción ideológica en vigor, de modo que cada Estado es el gestor, excelente y único, de sus propios intereses, no considerando necesario dar relieve a cualquier interdependencia institucional en relación a los otros Estados. El elemento esencial de todas las alianzas es el llamado *casus foederis*, es decir, la definición de la hipótesis en que la alianza entrará en funcionamiento. Normalmente, las hipótesis previstas eran de intervención militar, desarrollándose los esfuerzos en el sentido de hacer funcionar las alianzas, como métodos preventivos de guerras. Es evidente que la existencia de la alianza implica la introducción de un elemento nuevo y permanente en la política de cada uno de los Estados obligados, y así las alianzas encaminan hacia el establecimiento de solidaridades permanentes, que podrán conducir a la institucionalización de los grandes espacios. Pero la intención no es esa, y la concepción del Estado, que está en la base del sistema de las alianzas, no encamina intencionadamente en ese sentido. Al parecer, es justamente la concepción política del Estado, que estaba en la base de la política de las alianzas, lo que explica las perplejidades de la doctrina jurídica, sobre la duración e interpretación de los respectivos tratados. El problema tiene especial significado, siempre que se trata de alianzas sin plazo determinado. Muchos autores entendieron que los tratados de alianza podían ser denunciados, aunque en su texto no estuviese incluida una cláusula en tal sentido, lo que pura y simplemente significa que, aunque comprobado el *casus foederis*, habría siempre una decisión vital a tomar en el momento, la cual sería la de mantener o no la alianza. No obstante la fuerte corriente doctrinal contraria a este entendimiento, de modo general fue siempre admi-

tido que un Estado obligado por una alianza podría excusarse del cumplimiento de los deberes asumidos, desde que sus propias necesidades de defensa exigiesen la reserva de sus fuerzas para sostener sus propios intereses.

II. *La Santa Alianza y el Concerto Europeo.*

El primer antecedente importante de una tentativa de organización regional institucionalizada, aunque sin un mecanismo permanente de intervención, fue la Santa Alianza, destinada a asegurar la manutención del orden territorial de la Europa salida del Congreso de Viena de 1815, y afirmada en una comunidad ideológica referente a la concepción del Estado². El Congreso intentaba, en cierto sentido, valorar los resultados de una tentativa unilateral de organización de Europa, que fue llevada a cabo por Napoleón. El método que le había sido impuesto fue el de las alianzas entre los Estados amenazados, revelándose una especie de constante, que es la de que la idea de Europa sólo retoma un papel activo en clima de guerra. El principio orientador del Congreso de Viena no fue el de las nacionalidades, sino el de la legitimidad, lo que significa el objetivo de restituir Europa al sistema anterior a la Revolución Francesa, siendo de notar que uno de los principales defensores de esta línea ideológica de orientación fue justamente Tayllerand, que desempeñó un activo papel en toda la política francesa, desde el comienzo de la Revolución. Las principales cuestiones territoriales fueron reguladas en el propio Congreso de Viena, que además nombró una Comisión internacional para considerar los problemas que aún había pendientes, y que condujo, el 20 de julio de 1819, a la forma del llamado *Recés*, por Austria, Inglaterra, Prusia y Rusia, el cual definió la situación territorial de Europa. El principio general orientador se encuentra expresado en el siguiente paso de un informe de Metternich, dirigido al emperador de Austria: «Una de las primeras nociones, incluso diría la base de la política contemporánea, es el derecho a la tranquilidad. Ahora bien, la idea fundamental de la tranquilidad es la seguridad de la posesión (de los territorios). Si las principales potencias de Europa parten de este principio, es ne-

² PAÚL BASTID, *Cours de grands problèmes politiques contemporains* (pol.), París, 1961-1962; GEORGES BERLIA, *Cours de grands problèmes politiques contemporains* (pol.), París 1962-1963; STANLEY OFFMANN, *Organisations internationales et pouvoir politique des Etats*, París, 1954.

cesario que los pequeños Estados, que difícilmente se pueden mantener, lo acepten voluntariamente o a la fuerza». El presupuesto ideológico de esta posición era el principio de la legitimidad monárquica, considerándose que los príncipes tenían un derecho personal al poder sobre los territorios que les pertenecían, por tradicionales reglas de sucesión. De modo que el acuerdo de 1815 no implicaba sólo la definición de un cierto orden territorial, sino que implicaba asimismo la afirmación de legitimidad de cierto orden político que cumplía defender a las grandes potencias signatarias. Veremos la importancia que esta posición tuvo para la definición de la doctrina de Monroe. Afirmando el principio del derecho personal de los príncipes, es coherente que el Tratado de la Santa Alianza, de 26 de septiembre de 1815, haya sido firmado por los propios soberanos, es decir, los emperadores de Austria y Rusia y el rey de Prusia, invocando su fraternidad y la defensa de la comunidad cristiana. Los principios fundamentales eran los siguientes: «fraternidad verdadera e indisoluble de los monarcas contratantes, que se consideran como *compatriotas*, y que se prestarán, en todos los momentos y lugares, asistencia y ayuda. Dirigirán sus súbditos y ejércitos dentro del mismo espíritu de fraternidad de que están animados para proteger la religión, la paz y la justicia»; «el único principio en vigor, ya entre los soberanos, ya entre los Gobiernos, ya entre los respectivos súbditos, será el de prestarse recíprocamente servicio, testimoniarse una inalterable benevolencia, el afecto mutuo de que deben estar animados, por considerarse todos como miembros de una nación cristiana»; «la nación cristiana de que ellos y su pueblo forman parte, no tiene realmente otro soberano sino aquel a quien pertenece realmente en potestad y soberanía».

La referencia que se hace a la patria común parece estar filiada directamente en el ideal medieval de la república cristiana, y no hay duda de que procura definir el regionalismo con base en una cierta comunidad cultural, caracterizada por la fe cristiana. Y también parece cierto que el principal resultado del tratado fue la definición de una común concepción política del Estado, para entrar en vigor dentro de la comunidad cultural así definida, como insinuando, sin afirmarlo aún, que a la comunidad cultural debe corresponder, como elemento natural, una forma común de estado y una concepción unitaria del poder político. Esta importantísima posición nunca fue abandonada, y ya notamos que se encuentra presente en la actual división del mundo en bloques, orientando ya el proselitismo americano, ya el proselitismo ruso, y no pudiendo considerarse ausente de la formación ideológica a que se asiste en el tercer mundo. De cualquier forma, teniendo el especial objetivo de defi-

nir una comunidad cultural e ideológica, la Santa Alianza no definió un mecanismo permanente de intervención, ni método alguno de acción, con el fin de enfrentar las situaciones que se revelarían peligrosas a la manutención y eficacia de los principios así afirmados. Pero el sistema sólo podrá considerarse completo si lo entendemos integrado por el tratado de 20 de noviembre de 1815, que introduce un principio aristocrático en la organización de Europa, dando origen a lo que se llamó el Concierto Europeo. A los principios de la Santa Alianza podían adherirse, y se adhirieron, varios Estados grandes y pequeños. Pero otra cosa es la dirección efectiva de los negocios internacionales, ligada al principio de la responsabilidad y de la detención de los medios apropiados para asumir tales responsabilidades. Este principio es el que encontrará su expresión en la fórmula de directorio a que pasamos a hacer referencia.

El origen del Concierto Europeo puede encontrarse quizá en el tratado de 20 de noviembre de 1815, que dio forma a una alianza entre Inglaterra, Austria, Prusia y Rusia. Correspondía de algún modo a una declaración hecha en el Tratado de Chaumont, de 1 de marzo de 1814, durante las campañas napoleónicas, en que los aliados de entonces afirmaban que «entre los aliados, la alianza no se limita a proseguir la guerra, sino que define entre las grandes potencias los medios de mantener, contra cualquier atentado, el orden de cosas que venga a ser establecido». Una vez más, esta declaración recuerda lo que sucedió durante la última gran guerra, de 1939-1945, cuando los aliados se concertaron para seguir una política común, después de alcanzada la paz. Ahora bien, el Tratado de 20 de noviembre de 1815 estableció que «las Altas Partes Contratantes se obligan a concertarse entre sí con su Majestad Cristianísima Luis XVIII, repuesto en el trono de Francia, en el sentido de las medidas que juzguen necesarias para la seguridad de sus respectivos Estados y la tranquilidad general de Europa». Por tanto, más allá de la unidad ideológica de la Santa Alianza, era un fin de seguridad colectiva lo que se tenía por meta, a cargo de las grandes potencias que asumieron aristocráticamente la dirección del mundo, ya que de hecho Europa era la cabeza del mundo. No se trataba de asegurar la igualdad entre los Estados, sino de admitir que algunos Estados, dentro de la comunidad ideológica, tenían responsabilidades especiales y una preeminencia asumida por derecho propio. Entre esas grandes potencias, que a sí mismas se atribuían la preeminencia en relación a los restantes Estados, surgiría el principio de igualdad, y por eso sería necesario su concierto, para desencadenar una acción común. La técnica no es muy diferente de la que se buscaba con el Consejo de Seguridad de la O. N. U., como cual a su

tiempo veremos, aunque el sistema fuese menos institucionalizado que aquel que un día se intentaría en la Carta de la O. N. U. La regla de igualdad entre las grandes potencias llevó a la adopción de conferencias de alto nivel, que tan dentro están de la experiencia de nuestros días. El tratado especificaba que «las Altas Partes Contratantes concuerdan en renovar, en períodos determinados, ya bajo los auspicios directos de los soberanos, ya por sus ministros responsables, reuniones consagradas a los grandes intereses comunes, y al examen de las medidas que en cada momento fuesen juzgadas más saludables, para tranquilidad y prosperidad de los pueblos, y para la manutención de la paz en Europa». De hecho, se procura instituir un sistema de policía para asegurar la paz general, dentro de la concepción general del mundo político a que se llegó en el Congreso de Viena. En el Congreso de Aix-la-Chapelle o Aquisgrán, conforme el protocolo de 15 de noviembre de 1818, el sistema se perfecciona con la entrada de Francia en el Convenio, y por la consagración de la regla de convidar a los países interesados en cualquier diferendo concreto, a tomar parte en la reunión del Directorio. Las principales reglas que fueron afirmadas allí son: «Las potencias declaran que están firmemente dispuestas a no alejarse, en sus relaciones mutuas, ni en aquellas que las ligan a los restantes Estados, del principio de unión interna que hasta ahora presidió sus relaciones e intereses comunes, unión tornada más fuerte por los lazos de fraternidad cristiana que los soberanos formaron entre sí»; «esta unión, tanto más real y duradera cuando es cierto que no tiene por meta ningún interés aislado, no puede tener por objeto sino el respeto por la paz general, fundada en el respeto religioso por las obligaciones asumidas en los Tratados, y por la totalidad de los derechos que de ahí derivan»; «Francia, asociada a otras potencias para restaurar el poder monárquico, se obliga a concurrir a la manutención y fortalecimiento de un sistema que dio la paz a Europa, y que es el único que le puede asegurar la sobrevivencia»; «para mejor alcanzar el fin antes enunciado, las potencias que reconocieron el presente acto consideran necesario establecer conferencias particulares, y tratar en común de sus propios intereses y de los intereses de las otras potencias, mientras en ellas se refieran al objeto de sus actuales deliberaciones. La época y local de estas reuniones serán decididas cada vez, precisamente por medio de comunicaciones diplomáticas, y en los casos en que tales reuniones tengan por objeto asuntos especialmente relacionados con los intereses de los otros Estados de Europa, no tendrán lugar sino después de invitaciones formales por parte de los Estados a quien los referidos negocios interesan, bajo expresa reserva de sus derechos de par-

ticipar en la reunión por sus plenipotenciarios». En consecuencia del mecanismo así establecido, se realizó el Congreso de Aix-la-Chapelle de 1918, que ya referimos; los Congresos de Troppau (1820), de Libach (1821), de Verona (1823). A esta primera fase del Congreso Europeo, simultáneamente preocupado con la unidad ideológica de Europa, del que sería parte integrante el sistema político legitimista en vigor, y la manutención del *statu quo* territorial. También se ha llamado la *Pentarquía*. Y alguna razón existe para procurar definir dos fases en la evolución del Concierto Europeo, visto que poco a poco se va afirmando la regla de la no intervención en los negocios de los Estados, de tal modo que lo que se pone en evidencia ya no es la *uniformidad de los sistemas políticos*, sino el *equilibrio entre las potencias*. La principal responsable de esta evolución fue Inglaterra, que se resistió siempre a la intervención en los negocios internos, que de hecho resultaba de la definición que la Santa Alianza reivindicaba para sí misma. En el Congreso de Troppau de 1820, Inglaterra se orientó ya por la regla de que los tratados no habían sido establecidos para interferir en la vida interna de los restantes Estados, y concretamente se abstuvo de las intervenciones realizadas en Nápoles y España. En 1822, el ministro de Asuntos Exteriores de Inglaterra, Canning, hizo clara la posición de su país. De aquí que el sistema haya evolucionado hacia lo que propiamente se llama el Concierto Europeo, que dominó el final del siglo XIX y que, no basándose propiamente en tratados, parece inspirarse en la Santa Alianza, con la diferencia de tener sólo en vista el equilibrio entre las potencias. La idea del Concierto Europeo fue invocada al reconocerse la independencia de Bélgica, en 1830, reconocida en Londres dicho año, y también los acuerdos de 1856 que siguieron a la guerra de Crimea y procuraron mantener el Imperio otomano, considerado indispensable para el equilibrio de Europa, no obstante su fragilidad interna. Ahora bien, el Concierto Europeo comprendió justamente los Estados de la Pentarquía, con la eventual adhesión de uno u otro Estado, pero siempre sin la intervención de los Estados Unidos. Por eso nos parece debe ser considerado como una evolución de la Santa Alianza, con la depuración que se tradujo en la regla de no intervención en el orden interno de los restantes Estados. De este modo, el principio del legitimismo monárquico dejó de tener cualquier apoyo internacional. El Concierto actuó normalmente por mediación entre los países en conflicto, pero recurrieron también a la imposición, siempre que la consideró necesaria. Y así sucedió más de una vez en cuanto al Imperio otomano, contra el que hubo bloqueo, conquistas, amenazas claras o veladas y demostraciones navales. El Concierto Europeo se mostró

incapaz de resolver las cuestiones entre las grandes potencias, y así sucedió con la guerra franco-alemana de 1870, y con la propia guerra de 1914-1918. El regionalismo europeo no consiguió vencer la tendencia de cada Estado a la acción aislada, a pesar de la afirmación de unidad cultural, solemnemente hecha en 1815 en el Congreso de Viena, unidad que nunca fue negada, pese al abandono del principio de uniformidad de sistemas políticos, y de la afirmada regla de la no-intervención en los negocios internos de los Estados. Veremos cómo, paralelamente, progresaba con dificultad la idea de un regionalismo americano, a partir de la doctrina de Monroe³.

III. *La doctrina de Monroe.*

La doctrina de Monroe fue formulada en 1823, en un mensaje dirigido por el presidente Monroe al Congreso de los Estados Unidos en 2 de diciembre del mismo año. Con sólo cuarenta años de existencia, los Estados Unidos eran ya el más poderoso país del continente americano, y tenían presente, muy vivo, el sentimiento anticolonialista dirigido contra Europa. La soberanía portuguesa ya había desaparecido del continente americano, y prácticamente no existía la soberanía española, tras la revuelta general de 1810. Europa vivía, sin embargo, bajo el signo de la Santa Alianza, que no veía con buenos ojos la expansión de los regímenes republicanos por el continente americano, e incluso se llegó a considerar la hipótesis de una intervención para restaurar la soberanía española. Aunque el proyecto no tuviese cualquier viabilidad, porque no era posible sin la colaboración de una escuadra, que sólo Inglaterra poseía y que no estaba dispuesta a empeñar en tal acción, el presidente de los Estados Unidos consideró oportuno y necesario tomar posición a ese respecto. En el referido mensaje dice lo siguiente: «El sistema político de las potencias aliadas es esencialmente distinto del de América, y esta diferencia resulta de la diferencia de los respectivos Gobiernos. Es nuestro deber, ante la cordialidad y relaciones amistosas existentes entre los Estados Unidos y esas potencias, declarar que consideramos cualquier intento de su parte, para extender su sistema político a cualquier parte de este hemisferio, como peligroso para nuestro país y para nuestra seguridad. Ante los Gobiernos que declaran su independencia, que la mantienen, y cuya independencia reconocemos por motivos varios y según

³ Bibliografía citada, especialmente BASTID y BERLIA.

principios equitativos, no consentiremos que se produzca una intervención con el objetivo de oprimirlos o de controlar, de cualquier modo, sus destinos, no importa de parte de qué potencia europea. Sin ver en eso una manifestación de una disposición hostil para con los Estados Unidos, es imposible a las potencias aliadas extender su sistema político a cualquier parte de este continente, sin atacar nuestro bienestar, así como no podemos creer que nuestros hermanos del Sur, abandonados a sí mismos, aceptasen de buen grado la intervención de una potencia. Es igualmente imposible, en consecuencia, que puedan aceptar con indiferencia una intervención de este género, sea cual fuere la forma que revista». El mensaje tiene más alcance que repudiar toda y cualquier intervención que implicase modificación de régimen político de cualquiera de los nuevos Estados del continente americano, porque expresamente repudiaba la legitimidad de una afirmación de soberanía europea, en relación a cualquier territorio del continente que pudiera considerarse no ocupado. Monroe escribió: «En las discusiones a que estos intereses dieron lugar (tal era el caso de Alaska, que Rusia reivindicaba y quería ampliar), y en los acuerdos en que acabaron, fue juzgado oportuno afirmar como un principio que respeta los derechos e intereses de los Estados Unidos, que los continentes americanos, por la libre e independiente condición que adquirieron y que mantienen, no deben ya ser considerados como sujetos a una colonización en el futuro, por parte de cualquier potencia europea». Como una especie de corolario, los Estados Unidos se remitían a un neutralismo político ante Europa, concebida exclusivamente como un mercado indispensable a su expansión económica. En su último mensaje, Wáshington había dicho: «La gran regla de conducta que debemos observar ante las naciones extranjeras es la de tener con ellas tan pocas relaciones políticas como sea posible, al mismo tiempo que desarrollamos nuestras relaciones comerciales. Nuestra situación está lejos y nos incita a seguir un camino diferente del de Europa, colocándonos en condiciones de hacerlo. Nuestra verdadera política es la de evitar las alianzas permanentes con cualquier parte del mundo exterior». Por eso la regla de la no-intervención, el aislamiento o el neutralismo, cara a las querellas europeas, aparece como elemento de la doctrina de Monroe expresado en el referido mensaje. Escribió: «En las guerras con las potencias europeas nosotros no intervinimos y no intervendremos. No intervendremos en los negocios internos de ninguna potencia europea, en los conflictos entre potencias europeas, a causa de las cuestiones que exclusivamente les respectan. Intervenir es incompatible con nuestra política».

En su fórmula original, la doctrina de Monroe tenía, por lo tanto, tres aspectos fundamentales: la exclusión de la intervención de Europa en los negocios del continente americano, la oposición a cualquier colonización ejercida por soberanía exterior al continente, y el aislamiento de los Estados Unidos ante las cuestiones europeas. Pero era sólo la doctrina de un Estado que declaraba al mundo la ideología por la cual decidía pautar su conducta, sin que ello implicase cualquier adhesión o acuerdo, tanto de las soberanías ya entonces existentes en el continente americano, cuanto de las soberanías exteriores al continente y contra las cuales la declaración estaba realmente dirigida. Sin embargo, en la medida en que correspondía a reales preocupaciones de los restantes Estados americanos, es evidente la sugestión inmediata de la doctrina de Monroe, en el sentido de, por cualquier procedimiento, transformarla en una especie de garantía de los jóvenes Estados americanos, dando origen a un sistema de seguridad colectiva del área. Y realmente, la doctrina evolucionó en ese sentido, realizándose lo que después se llamó la *continentalización y reciprocidad de la doctrina de Monroe*. El proceso evolutivo de la doctrina de Monroe hacia un sistema de seguridad colectiva del continente americano, parece deber filiarse en la iniciativa de Bolívar, libertador de Colombia, que en 1826 consiguió reunir un Congreso de las Repúblicas Americanas en Panamá, con el objetivo de conducir a esos Estados a la iniciativa de un acuerdo que garantizaría los respectivos territorios, y la manutención de la soberanía e independencia de todos los Estados del continente. Los Estados Unidos, por lo demás, todavía en proceso de expansión en el propio continente, no accedieron a transformar su política privada en una garantía general que, ante sus medios más desarrollados que los de las restantes Repúblicas sudamericanas, se traduciría en una eventual carga para ellos y en una limitación a sus proyectos de expansión. En esa fecha, por ejemplo, los Estados Unidos aún no se habían anexionado Texas, ni Puerto Rico, ni tenían extendido su protectorado político a Cuba. Por otro lado, y con el pretexto de evitar que la inestabilidad, dentro de algunas Repúblicas sudamericanas, pudiese proporcionar la ocasión de intervenir a cualquier potencia extraña al continente, la doctrina de Monroe no excluye un desarrollo lógico, en el sentido de que a los Estados Unidos pertenecería la misión de policías del continente americano. Esta consecuencia lógica y posible de la doctrina de Monroe fue claramente deducida por el presidente Teodoro Roosevelt, el doctrinador del imperialismo norteamericano. En su mensaje de diciembre de 1904 decía: «Si una nación muestra que sabe actuar razonable y decentemente, en el dominio social y político,

y que mantiene el orden y cumple con sus obligaciones, no tiene que temer la intervención de los Estados Unidos. Las faltas repetidas, o una debilidad del poder, traduciéndose en el ablandamiento general de los lazos de la sociedad civilizada, pueden en América, así como en cualquier otro punto, determinar en último análisis la intervención de algunas naciones civilizadas, y en el hemisferio occidental, la adhesión de los Estados Unidos a la doctrina de Monroe puede conducirlos, en tales flagrantes hipótesis de incapacidad o impericia, a ejercer, en contra de su voluntad, el deber de policía internacional». Esta especie de llamamiento a la legitimidad de la *intervención humanitaria*, que ya referimos anteriormente, continúa haciendo de la doctrina de Monroe una doctrina unilateral de los Estados Unidos, sin el consentimiento o adhesión de los demás Estados americanos, que, por el contrario, no podían dejar de ver en este desarrollo una abusiva intromisión en sus negocios internos. Los países sudamericanos siempre realizaron esfuerzos, en el sentido de que la doctrina de Monroe se continentalizase conforme a la orientación de Bolívar, y la formulación más clara de esa tendencia fue expresada por el célebre ministro de Asuntos Exteriores de la Argentina, Drago, que en 29 de diciembre de 1909 escribió la siguiente nota al representante de su país en Washington: «El principio que me gustaría ver reconocido es el de que la deuda pública no puede dar a la intervención armada, y todavía menos a la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia europea. La doctrina de Monroe fue defendida y sustentada con mucho celo en otras ocasiones por los Estados Unidos; es una doctrina a la cual se adhirió solemnemente la República Argentina». Se trataba, en este caso concreto, de reaccionar contra la acción coactiva de otras potencias europeas contra Venezuela, por falta de satisfacción de compromisos financieros internacionales. Esta nota de Drago expresaba apenas el deseo de ver evolucionar la doctrina de Monroe en el sentido de una continentalización, pero no significaba de modo alguno que correspondiese al alcance que le daba la práctica en el entendimiento de los países afectados. De este modo, y a propósito de la tentativa de consagración de la doctrina de Monroe en el Pacto de la Sociedad de Naciones, al que más adelante nos referiremos, Méjico se dirigió a la S. D. N. declarando: «La doctrina de Monroe constituye un protectorado arbitrario impuesto a los pueblos que no lo solicitaron ni necesitan nada de él. La doctrina de Monroe no es recíproca y por consiguiente es injusta». Tan grande fue la reacción causada por la práctica de la doctrina de Monroe, fácilmente entendida como una amenaza para la soberanía de los países sudamericanos, que

el presidente Wilson sintió la necesidad de fijar su interpretación en un discurso que fue oficialmente resumido en los siguientes puntos:

- 1) La doctrina de Monroe es una advertencia a las potencias europeas, con el fin de evitar nuevas colonizaciones en América;
- 2) Esta advertencia no implica ni protectorado político ni moral de los Estados Unidos sobre otros países del continente americano;
- 3) La doctrina implica una garantía a cada uno de los Estados de América de una absoluta independencia política e integridad territorial;
- 4) La doctrina comprende la concepción del arbitraje como medio de obtener la paz internacional y en el interior del continente americano;
- 5) La doctrina respeta la igualdad de los derechos de las naciones.

Es evidente que, a falta de un poder político americano que pudiese rivalizar con el poder de los Estados Unidos, la continentalización de la doctrina dependía de la voluntad de los Estados Unidos para encaminarse en ese sentido. Dicha voluntad, al parecer, sólo se hizo evidente después de la elección del presidente Roosevelt, que en su mensaje inaugural al Congreso, en 4 de marzo de 1933, manifestó la intención de renunciar a toda clase de intervenciones en el continente. Seguidamente, la Conferencia Pan-Americana de Montevideo, en la cual fueron representados los Estados Unidos por Cordell Hull, afirmó la «regla de la no-intervención recíproca» de todos los Estados americanos, y la decisión de impedir cualquier intervención europea en el continente, como en su origen afirmaba la doctrina de Monroe. Las Conferencias Pan-Americanas de Buenos Aires de 1936 y de Lima de 1938, hicieron avanzar la continentalización de la doctrina de Monroe, implicando una garantía contra amenazas del exterior y la *deliberación común* en el caso de cualquier amenaza de ese tipo. Por último, iniciadas las hostilidades de Europa, en 1939, se realizó una de las más importantes Conferencias pan-americanas, la Conferencia de La Habana de 1940. Aquí se afirmó claramente el principio de la *asistencia recíproca* en caso de agresión procedente del exterior, y la transformación de la garantía dada por los Estados Unidos a los Estados americanos en un sistema de obligaciones recíprocas. Sin embargo, fue menos clara la

intención de conseguir una especie de estatuto de neutralidad del continente americano, ante el conflicto europeo. Las cuestiones ideológicas desempeñaron un papel fundamental en esta evolución de la doctrina de Monroe para la continentalización y en el desarrollo correlativo de la solidaridad americana. Así como el continente reaccionó contra el legitimismo salido del Congreso de Viena de 1815, lo que en cierto modo se basaba en la formulación de la doctrina de Monroe, así también reaccionó contra las doctrinas totalitarias fascista y nazi en vigor en Europa, considerándolas como amenazas potenciales a su sistema y a su concepción de vida. Era sin duda un elemento, entre otros más, a tener en cuenta, la gran masa de emigrantes procedentes de esos países, y cuyo comportamiento podía constituir, eventualmente, una fuente de dificultades para los Gobiernos locales.

Esta tentativa de definición de un neutralismo del continente ante el conflicto europeo ponía en evidencia otro aspecto importante de la forma original de la doctrina de Monroe, que respectaba a la no intervención en los negocios europeos. Pero a esta intención de no-intervención en los negocios exteriores al continente americano se le oponía la realidad política, más caracterizada cada vez por una expansión de los intereses americanos en el mundo, y por una consecuente interdependencia creciente en relación a países fuera de la zona del continente americano. En primer lugar, a los Estados Unidos no les fue posible mantenerse fuera de la gran guerra de 1914-1918, hecho que el Congreso resolvió investigar por intermedio de una Comisión que actuó en el período comprendido entre la guerra de 1914-1918 y la guerra de 1939-1945. Esta Comisión concluyó que los Estados Unidos habían sido empujados a intervenir en la guerra de 1914-1918, bien por la presión de los Aliados, que naturalmente deseaban el apoyo del entonces ya enorme poder de los Estados Unidos, bien por la presión interna de la banca y de las empresas que se dedicaban sobre todo al aprovisionamiento de armas, lo que llevó a la Comisión a recomendar, para evitar futuras intervenciones en los negocios extra-americanos, que se prohibiese el aprovisionamiento de armas a los beligerantes, y asimismo de créditos, de forma a impedir que los intereses privados hicieran presión en el sentido de que la neutralidad, en el futuro, viniese de nuevo a ser puesta al margen. Estas consideraciones de la Comisión residían en la lógica secuencia de la reacción que, después de la guerra de 1914-1918, impidió que se concretase la entrada de los Estados Unidos en la Sociedad de Naciones y en el Tribunal de Justicia Internacional, de los que habían sido grandes impulsores. El presidente Wilson había procurado conseguir que el

Pacto de la Sociedad de Naciones fuese una concepción universal de la doctrina de Monroe, a lo que correspondería el artículo 10 del Pacto, y también el artículo 21, en el que se hacía expresa referencia a la doctrina. Parece seguro, pues, que Wilson, al desear la consagración de la doctrina en estos términos, quería hacer consagrar el principio de condenar el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, pero en algunos Estados sudamericanos, sobre todo en Méjico y Argentina, vieron en la invocación de la doctrina, hecha en el Pacto, una reserva del continente americano como zona de influencia exclusiva de los Estados Unidos. Por otro lado, en los propios Estados Unidos se defendía que la interpretación de la doctrina debería ser de la exclusiva competencia de los Estados Unidos, y no de cualquier otro país, tendencia contraria a la continentalización de la doctrina, que siempre tuvo adeptos en el país. De cualquier modo, y no obstante la inclusión de la doctrina en el propio Pacto de la S. D. N., los Estados Unidos no entraron en la Sociedad de Naciones, triunfando la tendencia de asegurar el neutralismo en relación con los problemas exteriores al continente americano. Y sólo fuera de los cuadros de la S. D. N. la posición de los Estados Unidos pudo evolucionar, en el sentido de intervenir en los negocios políticos de todo el mundo, e incluso asumir una posición de mando. En esa primera fase, la no intervención implícita en la doctrina de Monroe inspiró las leyes internas que defendían la neutralidad de los Estados Unidos, siendo las principales las del 31 de agosto de 1935, sobre embargo de armas y municiones, y las de 29 de febrero de 1936 y 1 de marzo de 1937, que permitían al presidente de los Estados Unidos prohibir otras operaciones de derecho privado, consideradas como susceptibles de poder crear intereses particulares contrarios a la manutención de la neutralidad del Estado. En todo caso, y teniendo especialmente a la vista el comercio de armas, la Ley de 1 de marzo de 1937 incluye una cláusula «escapatoria», que pasó a ser conocida por la regla de *Cash and carry*, por la cual los ciudadanos y empresas americanas podían vender armas a los beligerantes, siempre que éstos las pagasen al contado y las transportaran por sus propios medios. De cualquier modo, era evidente que la neutralidad no sería compatible con la extensión e importancia de los intereses americanos en el mundo, y la política interior de los Estados Unidos, en ese período inmediatamente anterior a la guerra de 1939-1945, se caracterizó por una lenta y continuada campaña de administración del presidente Roosevelt, en el sentido de preparar a la opinión pública para que aceptase las consecuencias de la expansión de los intereses del país. No obstante el papel de re-

lieve asumido por los Estados Unidos durante la última guerra, la neutralidad de la doctrina de Monroe sólo fue realmente abandonado, en el campo de los principios, cuando en 1948, por la resolución Vanderberg, los Estados Unidos pudieron entrar en el Pacto del Atlántico Norte ⁴.

2.—LA SEGURIDAD COLECTIVA COMO SISTEMA GENERAL.

I. *Formación de la ideología.*

La ideología de la seguridad colectiva se formó teniendo como susten-táculo el problema de saber cómo podría ser mantenida la pluralidad e inde-pendencia de los Estados, eliminando, sin embargo, la guerra como instru-mento de sus relaciones. En primer lugar se trató de un problema debatido por los pensadores, con o sin experiencia política, particularmente Sully, el célebre ministro de Enrique IV de Francia; el abate Saint Pierre, en el si-glo XVIII; Jean Jacques Rousseau, Kant y hasta Víctor Hugo, al defender la formación de los Estados Unidos de Europa. Pero el movimiento sólo asumió verdadero relieve político en el siglo XIX, cuando comenzó a tener expresión internacional en Congresos pacifistas, y frecuentemente se invocó el modelo de las Confederaciones y Federaciones de Estados, como medio de conseguir una organización internacional dotada de órganos propios, capaces de impe-dir el recurso a la guerra. El conflicto de 1914-1918 dio nuevo aliento al movimiento pacifista, en vista de la terrible experiencia por que habían pasado todos los países que entonces constituían la comunidad internacional. Los métodos de seguridad hasta entonces en uso, y que se traducían al fin y al cabo en un complejo sistema de alianzas y recíprocas garantías de los Esta-dos, habían conducido a una extensión nunca vista de la guerra, por el simple juego de las obligaciones jurídicas asumidas. Por eso, numerosos pensadores, incluyendo algunos hombres de Estado, comenzaron a manifestarse contra el tradicional sistema de alianzas, buscando una nueva forma de seguridad co-

⁴ WALTER GOETZ, *Historia Universal*, Madrid, 1960, tomo IX (*Sistema de los Estados mundiales*) y tomo X (*La época del imperialismo*). En la parte política, los autores antes citados.

SEGURIDAD COLECTIVA

lectiva que no asentase en los acuerdos bilaterales de los Estados. En este sentido, y en 27 de septiembre de 1914, se manifestó el entonces primer ministro lord Asquith, y en el mismo sentido se manifestó también el ministro de Asuntos Exteriores de Inglaterra, sir Edward Grey. En el fondo, se trataba de rechazar el principio enunciado por el célebre Klausewitz: *La guerra es el proseguimiento de la política por otros medios*. En Francia también Briand se manifestó un gran defensor de la seguridad colectiva; pero mientras en la orientación inglesa de lo que verdaderamente se trataba era del equilibrio general, en el pensamiento francés lo que especialmente se tenía por meta era la obtención de una garantía contra la tradicional amenaza alemana a la seguridad de Francia. En tanto los hombres de Estado se manifestaban en este sentido, escritores ilustres como Norman Angel, autor de un libro titulado *La gran ilusión*, y Edgar Milhau, autor de un libro titulado *La Sociedad de Naciones*, movilizaron la opinión pública a favor de un sistema de seguridad colectiva. El movimiento llegó a tener expresión en organizaciones colectivas como la «League of Nations Society», presidida por lord Bryce, y la «League to enforce peace», bajo la dirección del antiguo presidente de los Estados Unidos, Tass. El movimiento alcanzó su mayor expresión cuando el presidente de los Estados Unidos, Wilson, en 27 de mayo de 1916, hizo la célebre declaración de ser «favorable a una Asociación universal de naciones, para impedir cualquier guerra emprendida en contra de las obligaciones asumidas o sin aviso y antes de que sus causas hayan sido sometidas a la apreciación de la opinión mundial. Los Estados Unidos están dispuestos a hacerse miembro de cualquier Asociación de naciones que se muestre posible instituir con el fin de defender tales principios y de mostrarse eficaz contra su violación». El 18 de diciembre de 1916, el presidente Wilson se dirigió a todos los beligerantes, proponiendo una Sociedad de Naciones, aprovechando la neutralidad de que por entonces aún gozaban los Estados Unidos. Cuando los Estados Unidos entraron en la guerra, el presidente Wilson inscribió tal objetivo en su programa: «Una Sociedad de Naciones debería ser formada con base en convenciones formales, teniendo por fin dar garantías recíprocas de independencia política y territorial a los Estados, grandes y pequeños». Desde luego, al confrontar las ideas del presidente Wilson con las de los jefes políticos franceses, se mostraba una diferencia de concepción que habría de reflejarse en la estructura poco eficaz de lo que habría de ser la Sociedad de Naciones. En cuanto al presidente Wilson, confiaba en el poder de coacción de la opinión pública mundial, colocando en segundo término el llamamiento a la coacción

material ejercida por un organismo supranacional, la orientación francesa, siempre preocupada por la amenaza alemana, daba particular relieve a la necesidad de una fuerza efectiva para garantía del derecho internacional que saldría de la guerra ⁵.

II. *Los problemas de la seguridad colectiva y el concepto tradicional de Estado: La S. D. N.*

La ideología de la seguridad colectiva, que se formó antes y durante la guerra de 1914-1918, y que estuvo en la base misma de la S. D. N., no pretendió eliminar la soberanía de los Estados. Estos continuarían siendo soberanos, pero con una soberanía *de facto* limitada por la circunstancia de poner límites a sus posibilidades de agresión. Se creía que la limitación de armamentos resultaría naturalmente de la existencia de un organismo de seguridad colectiva, aunque éste no implicase el desarme total de los Estados. Por otro lado, el sistema no debería ser una nueva forma de alianza, que sirviese de garantía contra un Estado tradicionalmente considerado agresor, cual sería Alemania; antes bien, debería ser un sistema global que funcionara en favor de todos, y no contra cualquier país. Tampoco se entendía que la guerra fuese eliminada, sino que se consideraba que todo Estado tiene el derecho de defenderse, y que el sistema debería asegurar la asistencia a la víctima de cualquier agresión considerada injusta ante el derecho internacional. Aceptado el principio del uso de sanciones, especialmente económicas, contra el Estado considerado agresor, el sistema que se buscaba no era el de una *sanción* internacional, sino el de *sanciones* aplicadas por los Estados, en la secuencia de una reprobación colectiva del agresor: esto quitaba a la *sanción* el carácter de una reacción jurídica, para darle el de una reacción sujeta al oportunismo de la política de cada Estado.

La desconfianza en cuanto a la validez de un derecho que no disponía de un poder efectivo a su servicio, parece caracterizar la tesis que puede llamarse francesa, y pretendió orientar políticamente a la S. D. N. En la clásica orientación de J. J. Rousseau, según el cual los hombres abandonan una parte de sus derechos a la sociedad justamente para ser libres, la tesis francesa parece

⁵ PAÚL BASTID, *Grands problèmes*, cit.; GEORGES BERLIA, *Grands problèmes*, cit.

haber entendido que los Estados debían atribuir parte de sus competencias a la Sociedad de Naciones, para garantizar la respectiva soberanía. En los discursos de Bourgeois, Paul Boncoeur y Herriot, y principalmente en el período que va de 1924 a 1929, Francia reclamó se aceptase una teoría de seguridad colectiva universal. Esta teoría fue resumida por Hoffmann en los siguientes términos: «La mejor manera de proteger la integridad de los Estados, y de protegerse a sí misma, consistirá en una cooperación universal en el seno de la S. D. N., que tendría el objetivo de permitir a ésta regular pacíficamente todas las cuestiones—mientras que sólo la tentativa de solución es tornada obligatoria por el Pacto—y reprimir todas las violaciones de las competencias de los Estados, sea cualquiera el lugar del mundo donde se produzcan. Se trata, por tanto, por un lado, de llenar las lagunas del Pacto, haciendo obligatorios los informes del Consejo, tornando ilícita la guerra en todas sus formas, y, por otro, de atribuir a la organización una fuerza superior a las fuerzas individuales de los Estados; este programa está admirablemente resumido en la fórmula *arbitraje, seguridad, desarme*. El Protocolo de Ginebra significa el intento más serio para ponerlo en ejecución»⁶.

Esta tesis francesa era grata a todas las potencias interesadas en mantener la organización de los Tratados de 1919, sobre todo los pequeños Estados, nacidos después de la guerra. Por eso muchas veces fue más modestamente concebida como una doctrina de seguridad europea, permitiendo la vigilancia de Alemania y la protección contra ésta. A ella se adhirió la U. R. S. S. cuando se sintió amenazada por el hitlerismo, lo que interesa subrayar al comparar la doctrina entonces adoptada con la organización jerarquizada de los satélites que después puso en práctica.

En realidad, la tesis francesa no consiguió vencer la resistencia ni de los Estados que, seguros de su fuerza, no veían interés en ejercerla a causa de pequeñas potencias sin tradición y sin función aún no definida en la política internacional, ni de los Estados revisionistas, que no estaban de acuerdo con la definición política expresada en los Tratados que siguieron a la guerra de 1914-1918. Tales Estados no eran tan sólo los vencidos, como Alemania, Hungría, Austria, Bulgaria, sino también los vencedores, como Italia y Japón. Tiene interés subrayar este hecho, porque se trató justamente de un revisionismo de orden colonial, que tuvo su expresión fundamental en los casos de Etiopía:

⁶ STANLEY HOFFMANN, *Organisations internationales et pouvoir politique des Etats*, París, 1954.

y Manchuria, así como el revisionismo alemán tuvo su principal expresión en el intento de transformar el este europeo en una colonia germánica.

Ahora bien, la tesis anglosajona parece, al contrario de la francesa, haber mostrado confianza en un derecho desprovisto de fuerza material a su servicio. Como resumen esquemático de una actitud general, puede recordarse que Wilson, cuando se le llamó la atención hacia la circunstancia de que ninguna sanción se encontraba establecida en cuanto a los Estados que celebran Tratados incompatibles con el Pacto de la S. D. N., respondió que tal compatibilidad, o incompatibilidad, sería juzgada por *decisión del Tribunal de la opinión pública*. Por eso, rechazando la tesis francesa, el Gobierno británico acentuó que, en su opinión, «todo lo que estimula la idea de que la actividad principal de la Sociedad está dirigida más hacia la guerra que hacia la paz, debilita su principal objetivo». Criticando esta orientación, que fue la dominante, escribió Hoffmann: «Por otro lado, esta doctrina se presenta profundamente política, puesto que debería conducir a la confiante cooperación entre Estados, obligando a la organización internacional a concentrarse en el lado pacífico de su misión, e impidiendo el nacimiento de cualquier alianza particular en el seno de la organización, y por tanto de envenenar así el ambiente. Pero también en ese campo los resultados fueron contrarios a las aspiraciones, tornando a la S. D. N. incapaz de proteger a aquellos de sus miembros que apelasen a ella para su defensa; o como temía Litvinov, se «adormecía la vigilancia de las naciones», impidiéndolas «de tomar ellas mismas y a tiempo las necesarias medidas para su defensa», o se hacía inevitable aquello que se pretendía abolir, es decir, ya la formación de alianzas particulares por medio de las cuales los Estados amenazados procuraban protegerse, ya su refugio en la neutralidad, con la idea de que cada uno debe procurar su propia salvación. No suprimiendo, cual habían querido los partidarios de la seguridad colectiva universal, la tradicional política de equilibrio de fuerzas, y con miedo a hacer de la S. D. N. un elemento esencial en el juego de las fuerzas nacionales, cual habrían deseado los partidarios de la Liga europea, se llegaba necesariamente a la manutención de la política tradicional, reduciendo a la S. D. N. a desempeñar un papel sin importancia en el equilibrio mundial»¹.

Una de las principales funciones de la Sociedad de Naciones era la de prevenir la guerra, y por primera vez en el mundo se disponía de una ins-

¹ HOFFMANN, cit.

titución supranacional con tal objetivo, sustituyendo o añadiéndose a los métodos tradicionales, que eran exclusivamente la negociación entre las partes interesadas, los buenos oficios o la mediación de terceros Estados y los compromisos arbitrales. Mas cualquiera de estos medios tradicionales no disponía de instrumento permanente por desarrollarse una intervención preventiva de la guerra y todo dependía de la iniciativa y prestigio de terceros Estados. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 11 del Pacto de la S. D. N., toda guerra o amenaza de guerra afectando a un Estado miembro o no miembro de la S. D. N. se consideraba como dentro de la competencia de la organización. Cualquier Estado miembro tenía el derecho de llamar la atención de la S. D. N., tanto de la Asamblea General como del Consejo, hacia cualquier hecho susceptible de afectar la paz internacional. A petición de un Estado miembro, el secretario general debería convocar la reunión del Consejo de la S. D. N. y cabía a éste tomar cualquier actitud que se considerase apropiada para salvaguardar la paz. El Pacto no especificaba los medios que podían ser aconsejados, por lo que todos serían legítimos, desde los buenos oficios a la intervención por la fuerza. Por su parte, y de acuerdo con el artículo 12 del Pacto de la S. D. N., cada Estado miembro se obligaba a someter a arbitraje o encuesta del Consejo cualquier disputa susceptible de conducir a la ruptura de la paz. Hoy no tiene interés estudiar el procedimiento seguido, ya por el Consejo, ya por la Asamblea General, para evitar las disputas internacionales con el recurso a la guerra. La experiencia demostró la ineficacia del sistema en más de una ocasión ⁸.

3.—EL SISTEMA DE LA S. D. N.

La creación de la Sociedad de Naciones fue uno de los célebres «14 puntos» de Wilson, y por eso uno de los puntos de la agenda de la Conferencia de la Paz, reunida en París en 1919, viniendo el Pacto de la S. D. N. a constituir la primera parte de los Tratados de paz firmados con las potencias enemigas. Uno de los elementos más característicos de la tendencia hacia el universalismo, que marcaba la vocación de la S. D. N., era el hecho de que el mundo colonial comenzara a tener su primer acceso a la convivencia

⁸ OPPENHEIM, *International Law*, vol. II, Londres, 1921.

internacional. Se trataba de los dominios del Imperio Británico, que hasta entonces no tenían personalidad internacional. Por otro lado, los Estados admitidos eran de todos los continentes. La propia Suiza, protegida por un estatuto de neutralidad permanente, fue invitada a adherirse al Pacto de la S. D. N. Pero, no obstante lo dicho, es preferible, por parecer más exacto, hablar de simple tendencia hacia el universalismo, en vista de que, puestos al margen los Estados originariamente miembros de la S. D. N., el Pacto fijaba reglas de admisión para los restantes Estados que en el futuro pretendiesen entrar en la organización. La admisión dependía del voto favorable de dos tercios de los miembros de la Asamblea General, y los candidatos deberían dar garantías de capacidad y voluntad de cumplir las obligaciones internacionales asumidas por la adhesión al Pacto. Por otra parte, los Estados Unidos, que fueron los principales animadores de la idea de la Sociedad de Naciones, nunca llegaron a ser miembros de la Sociedad. De hecho, en el Senado de los Estados Unidos el senador Lodge condujo una campaña contra la adhesión, exigiendo varias reservas y limitaciones a las obligaciones asumidas, de lo que resultó el rechazar la rectificación del Pacto, que se debía en gran parte al presidente Wilson. Es evidente que tal ausencia influyó para siempre el destino de la S. D. N., cuya vocación universalista sufrió un golpe de incalculables consecuencias.

El universalismo tendencial de la S. D. N. implicaba, en relación a la experiencia que transcurrió bajo el signo de la Santa Alianza, una diferencia fundamental: no era posible invocar la unidad de cultura ni la unidad de la forma política de los Estados. Por otra parte, y en ausencia de la comunidad de estos elementos con el sentido que tradicionalmente tenían en la problemática de la seguridad internacional de raíz europea, parecía abrirse camino la afirmación y validez del principio de la igualdad del género humano, independientemente de raza, religión o costumbres, y la igualdad de los Estados, independientemente de su forma política. Claro es que esta situación implicaba la definición de cualquier patrimonio cultural común a todos los Estados en que pudiese asentar su convivencia y entendimiento. La expresión tradicional de ese denominador común de los Estados se encuentra en el Derecho internacional, que, a pesar de todo, era de origen predominantemente europeo. No obstante, aquello a que asistimos es justamente al intento de dar validez universal al Derecho internacional de origen europeo, que pasaría a contar con la adhesión y obediencia de los nuevos Estados que

SEGURIDAD COLECTIVA

surgían en la comunidad internacional. Los elementos esenciales del Pacto eran:

- a) El papel atribuido a la S. D. N. en el campo de la manutención de la paz;
- b) Sujección de los Estados a la solución pacífica de sus conflictos;
- c) Garantía de la estabilidad mundial. Para tal efecto se exigía que todos los Estados miembros se subordinasen a las reglas previstas en el Pacto, y que expresaban la comunidad de principios en que asentaba el universalismo de la organización.

Faltando una comunidad cultural y una identidad generalizada de regímenes políticos internos, se buscaba definir una ideología internacional a la que todos los Estados obedeciesen.

Esta ideología se expresaba en las siguientes líneas fundamentales:

- a) Aceptación general de ciertas obligaciones destinadas a evitar el recurso a la guerra;
- b) Aceptación de la validez del Derecho internacional, cuya eficacia resultaría de esta sumisión voluntaria de los Estados a sus imperativos;
- c) Estricta observancia de los Tratados entre los diferentes Estados;
- d) Tendencia a la diplomacia pública, repudiando en principio los Tratados secretos, de modo que la justicia y el honor presidiesen las relaciones internacionales.

El punto esencial, que era el de la guerra, recibía el siguiente trato en el artículo 11 del Pacto de la S. D. N.:

- 1) Se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no directamente a un miembro de la Sociedad, interesa a la Sociedad en su todo, y que ésta debe tomar las medidas apropiadas para salvaguardar eficazmente la paz de las naciones. En tal caso el secretario general convocará inmediatamente al Consejo, a petición de cualquier miembro de la Sociedad;

- 2) Queda también establecido que cualquier miembro de la Sociedad tiene derecho a llamar la atención de la Asamblea y del Consejo hacia cualquier hecho susceptible de afectar las relaciones internacionales y que amenace perturbar la paz y el buen entendimiento entre las naciones de que la paz depende.

Ya vimos en estudios anteriores (*Política ultramarina*) que existía una fundamental diferencia de concepción entre Francia y los Estados Unidos en cuanto al papel que cabría a la S. D. N. en caso de guerra o amenaza de guerra, habiendo prevalecido la orientación que dio a la S. D. N. un predominante papel de medianera colectiva entre los eventuales litigantes. No trataremos aquí de los procedimientos previstos en el Pacto a tal efecto, ni del importante problema de las sanciones, materia que reservaremos para el estudio de la evolución del derecho de hacer la guerra, si es que cabe en el presente curso. Mas los elementos que quedan apuntados bastan para comprender que las cosas se hayan movido en el sentido de conseguir una estructuración complementaria, o al margen del Pacto, del sistema que allí quedó establecido. No obstante las alteraciones traídas al equilibrio del mundo por la guerra de 1914-1918, la situación regional en líneas generales, eran las siguientes: África dependía de las soberanías europeas; América del Sur aún no representaba una fuerza valiosa en el concierto internacional; en Asia, ni el Japón era todavía una potencia a considerar en el plano mundial, ni había poder político independiente que pudiese constituir un desafío a las soberanías europeas; Rusia, en donde se desarrollara la revolución soviética, no fue considerada en los sistemas de equilibrio en discusión. De modo que la organización complementaria del Pacto se estructuró a la luz de los conflictos tradicionales entre las potencias europeas, con gran imprecisión en cuanto a la evolución futura de las regiones que más o menos dependían de Europa. En esta orientación se inscribe en primer lugar el Pacto de Locarno: por un lado firmaron Francia, Alemania y Bélgica (cuya frontera estaba garantizada), y por otro, Inglaterra e Italia. Las partes signatarias se comprometían a no recurrir a la fuerza para alterar las fronteras, e Inglaterra e Italia daban garantía de asistencia militar en el caso de falta de los contratantes. Otro importante Tratado que se firmó fuera del cuadro de la S. D. N. fue el Pacto Briand-Kellog, de 27 de agosto de 1928. Se trató de un proyecto de Briand en el sentido de que, por acuerdo entre los Estados Unidos

y Francia, poner a la guerra fuera de la ley, pero que Briand pretendía transformar en sistema general. El Tratado decía que «las Altas Partes Contratantes declaran solemnemente, en nombre de sus respectivos pueblos, que condenan el recurso a la guerra para regular sus divergencias internacionales, y que también renuncian a la guerra en tanto que instrumento de política internacional en sus relaciones mutuas». El Pacto de Locarno, sin embargo, no establecía cualquier mecanismo de reacción contra el recurso a la guerra.

En el continente americano, el Pacto Saavedra-Lamas, así llamado en honor del ministro argentino que tomó la iniciativa, y firmado el 10 de octubre de 1913, ya definió una ética para el continente americano, que además se consideraba abierta a la adhesión de otros Estados. Por ese Pacto eran condenadas las guerras de adhesión, se afirmaba el principio de la resolución pacífica de los conflictos, el desarme y el no reconocimiento de los actos de adquisición territorial por la fuerza. Tal es la situación antes de las Naciones Unidas.

4.—EL SISTEMA DE LA O. N. U.

La expresión «Naciones Unidas» fue propuesta por el presidente Franklin Delano Roosevelt y usada por primera vez en la Declaración de las Naciones Unidas de 1 de enero de 1942, firmada en Washington. Los antecedentes de la Declaración son los siguientes:

La Declaración de Londres, de 12 de junio de 1941, firmada por los representantes de Inglaterra, Canadá, Austria, Nueva Zelanda y Africa del Sur, y por los Gobiernos en el exilio de Bélgica, Checoslovaquia, Grecia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polonia, Yugoslavia y Francia Libre, diciendo que «la única base seria para asentar la paz es la voluntaria cooperación de los pueblos libres en un mundo donde, alejada la amenaza de agresión, todos deben gozar de seguridad económica y social. Nuestra intención es trabajar en común, y con otros pueblos libres, en la guerra y en la paz, para tal fin»; después, el 14 de agosto de 1941, el presidente Roosevelt y el primer ministro Churchill firmaron la llamada «Carta del Atlántico», donde se escribió que «después de la destrucción final de la tiranía nazi, esperan ver establecida una paz que garantice a todas las naciones los medios de vivir en paz dentro de sus fronteras, y puedan garantizar a todos los hombres, en todos los lugares

res, una vida libre del miedo y de la miseria», añadiendo que «creen que todas las naciones del mundo, por razones espirituales y materiales, estarán de acuerdo en abandonar el uso de la fuerza. Puesto que la paz futura no puede ser mantenida si los armamentos de tierra, mar y aire continúan siendo empleados por naciones que premediten, o puedan intentar, agresiones fuera de sus fronteras, creen, con el objetivo de establecer un ancho y permanente sistema de seguridad general, que es esencial el desarme de tales naciones».

Por último, en 1 de enero de 1942 fue firmada la llamada «Declaración de las Naciones Unidas». Tal Declaración dice lo siguiente: «Los Gobiernos abajo firmantes, habiendo suscrito un programa común de objetivos y principios consustanciados en la declaración conjunta del presidente de los Estados Unidos y del primer ministro del Reino Unido de la Gran Bretaña y de Irlanda del Norte, firmada el 14 de agosto de 1941, conocida como Carta del Atlántico, estando convencidos de que la victoria completa sobre sus enemigos es esencial para defender la vida, libertad, independencia y libertad religiosa, y para preservar los derechos del hombre y la justicia en sus propias tierras y en las tierras restantes, y que están envueltos en una lucha común contra salvajes y brutales fuerzas que procuran subyugar al mundo, declaran:

- a) Cada Gobierno se obliga a emplear todos sus recursos, militares o económicos, contra los miembros del Pacto Tripartito y sus adherentes contra los cuales cada Gobierno está en guerra;
- b) Cada Gobierno se obliga a cooperar con los Gobiernos signatarios y a no aceptar paz o armisticio separado con los enemigos. La presente declaración puede recibir la adhesión de otras naciones que están, o puedan estar, prestando asistencia material o contribución en la lucha para la victoria sobre el hitlerismo».

En 30 de octubre de 1943 fue firmada en Moscú una declaración por Molotov (Rusia), Anthony Eden (Inglaterra), Cordell Hull (Estados Unidos) y Foo Ping Shen (China), cuyo artículo 4.º declara que «reconocen la necesidad de establecer en la fecha más próxima posible una organización general internacional, basada en el principio de la igualdad soberana de los países amantes de la paz, y abierta a la adhesión de todos los Estados en esas condiciones, grandes y pequeños, para la manutención de la paz y la seguridad internacionales». En diciembre de ese mismo año Roosevelt, Stalin y

Churchill se reunieron en Teherán y declararon: «Estamos seguros de que nuestro acuerdo hará ganar y prevalecer la paz. Reconocemos completa y suprema responsabilidad sobre nosotros y todas las Naciones Unidas, para realizar una paz que mantenga la buena voluntad de las masas de los pueblos y eliminar el espectro y terror de la guerra por muchas generaciones».

El primer proyecto de la Organización fue preparado en una Conferencia realizada en un edificio llamado Dumbarton Oaks, en Washington, en que tomaron parte, del 21 de agosto al 28 de septiembre de 1944, la U. R. S. S., Inglaterra y los Estados Unidos, y en una segunda fase, del 28 de septiembre al 7 de octubre, China, Inglaterra y los Estados Unidos. El proyecto que entonces se elaboró fue sometido a discusiones por los países aliados. El principal órgano previsto era el Consejo de Seguridad, con predominio de los llamados «Cinco Grandes» (China, Francia, U. R. S. S., Inglaterra y los Estados Unidos), problema especialmente discutido en la Conferencia de Yalta, entre Roosevelt, Churchill y Stalin, que el 11 de febrero de 1945 declararon: «Estamos resueltos a establecer lo más rápidamente posible, con nuestros aliados, una organización internacional general para mantener la paz y la seguridad. Concordamos en que una conferencia de las Naciones Unidas debe ser convocada para reunirse en San Francisco (Estados Unidos) el 25 de abril de 1948, con el fin de preparar la Carta de tal organización, de acuerdo con las líneas propuestas en la reunión no formal de Dumbarton Oaks».

Finalmente, entre el 25 de abril y el 26 de junio de 1945, delegados de cincuenta naciones se reunieron en San Francisco, con el fin de elaborar la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto del nuevo Tribunal Internacional de Justicia. La Carta entró en vigor el día 24 de octubre de 1945, día en que los «Cinco Grandes» y la mayoría de los signatarios llenaron los instrumentos de ratificación. Los Estados originariamente signatarios de la Carta son los siguientes: Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Bielorrusia (U. R. S. S.), Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Egipto (R. A. U.), El Salvador, Etiopía, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Irán, Irak, Líbano, Liberia, Luxemburgo, Méjico, Holanda, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Arabia Saudita, Siria, Turquía, Ucrania (U. R. S. S.), Africa del Sur, U. R. S. S., Reino Unido, Estados Unidos, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia⁹.

⁹ *Annuaire des Nations Unies*, éditions United Nations World, 1948.

El examen de la Carta de las Naciones Unidas y de los respectivos trabajos preparatorios en que se inscribieron las conferencias y declaraciones ya mencionadas, muestran que sus principales fines equivalen a la definición de una ética mundial, basada en la convicción de la igualdad del género humano, de tal modo que las estructuras políticas son consideradas como elemento notable de la circunstancia de cada hombre. El desarrollo posterior de la acción de la O. N. U. parece demostrar que frecuentemente se olvida la integración ineluctable de los hombres en grupos de finalidades más o menos complejas, considerando tales grupos, especialmente los de naturaleza política, como expedientes técnicos para la realización de los objetivos esenciales del hombre, definidos en la lista de sus derechos fundamentales. De aquí tal vez la facilidad, y a veces la liviandad aparente, con que las soberanías son divididas o alteradas, en obediencia al nuevo geometrismo técnico, que no puede dejar de considerarse en evidente contradicción con el espíritu de observación y experiencia que parece orientar gran parte de las actividades de las agencias especializadas de la O. N. U., como el B. I. T., la O. M. S., la U. N. E. S. C. O., etc. La explicación quizá se encuentre en el hecho de que la definición mundial de la nueva ética para todos los Estados haya precedido al análisis y valoración de los diversos sistemas culturales que iban a ser puestos en contacto, por primera vez, de una manera íntima y cooperadora. El problema no estaba ausente de las preocupaciones de los fundadores de la O. N. U., y precisamente uno de los objetivos de la U. N. E. S. C. O. es proceder a la aproximación y valoración de los sistemas culturales en vigor en el mundo. Pero es indudable que a la fundación de la O. N. U. precedió la realización de ese indispensable trabajo que será largo y difícil, por lo que no es de extrañar que los principios y objetivos definidos como comunes a todos los Estados, vengan a sufrir la pluralidad de interpretaciones y aplicaciones, procedentes de la pluralidad de concepciones con que los varios Estados llegaron a la nueva Organización. Por eso el regionalismo, previsto en la Carta de la O. N. U., acabó por tener un gran papel no sólo fuera de la Organización, en la definición de los acuerdos y solidaridades complementarias, sino también dentro de la propia Organización, por la formación de grupos que podemos llamar parlamentarios, y cuya base es a veces geográfica. Por eso se habla allí de los grupos sudamericano, asiático, de Europa occidental, africano o afroasiático, comunista, etc. La indiferencia con que los grupos están caracterizados, ya por su ideología, ya por la situación geográfica

SEGURIDAD COLECTIVA

fica de sus componentes, corresponde, al parecer, al hecho esencial de que la base de cada grupo es todavía problemática.

Los cuatro principales objetivos de la O. N. U. son los siguientes:

- 1.º Mantener la paz y la seguridad internacionales;
- 2.º Desarrollar relaciones amistosas entre las naciones, basadas en el respeto por la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos;
- 3.º Cooperar en la resolución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario, y promover el respeto por los derechos y libertades humanas fundamentales para todos;
- 4.º Ser un centro para armonizar la acción de las naciones, en el sentido de realizar estos fines comunes.

Esta definición casi oficial de los fines de la O. N. U. implicaría la observación de los siguientes principios para todos los Estados miembros:

- 1.º Todos los Estados miembros son iguales;
- 2.º Todos los Estados miembros deben cumplir de buena fe las obligaciones asumidas en la Carta;
- 3.º Todos los Estados miembros deben resolver pacíficamente sus disputas;
- 4.º Todos están obligados a no recurrir, en las relaciones internacionales, a la amenaza o uso de la fuerza que sea incompatible con los fines de las Naciones Unidas;
- 5.º Todos están obligados a prestar a las Naciones Unidas la asistencia necesaria para llevar a cabo cualquier acción adoptada de acuerdo con la Carta, y ninguno debe prestar asistencia a cualquier Estado contra el cual haya tomado la O. N. U. cualquier acción preventiva o represiva;
- 6.º Compete a la O. N. U. asegurar que los Estados no miembros actúen de acuerdo con estos principios en la medida que fuere necesaria para asegurar la paz y la seguridad internacionales;

- 7.º La O. N. U. no debe intervenir en materia esencialmente del fuero interno o jurisdicción doméstica de cada Estado. Esta regla no se aplica cuando se trata de amenazas o violación de la paz, ni cuando se trata de actos de agresión ¹⁰.

La comparación de la ética mundial que se pretendió definir en la O. N. U. con los anteriores sistemas de vocación mundial, como fueron la S. D. N., el Concierto Europeo y la Pentarquía, muestra en primer lugar que el principio aristocrático de la organización mundial no fue abandonado, y que continuó entendiéndose que cabe a los países más poderosos del mundo una posición predominante que corresponde a su poderío y responsabilidad. No se entendió, sin embargo, que la comunidad ética que dominaba el sistema de la Santa Alianza deba incluir la unidad de sistemas políticos internos, salvo en la medida en que se procedió a la definición de una concepción mundial del hombre, expresada en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre a que nos referimos. Tampoco se adoptó una concepción general de la legitimidad del poder político, sino que se remitió sólo al principio de la autodeterminación, que no coincide con el principio de las nacionalidades, y que nada tiene que ver con la forma interna de los gobiernos de los pueblos. Ya examinamos cada uno de esos puntos, documentando ahora brevemente la organización aristocrática del mundo, que tuvo su expresión en el especial papel reservado en el Consejo de Seguridad a los «Cinco Grandes».

Según el artículo 23 de la Carta de la O. N. U., «el Consejo de Seguridad se compone de once miembros de la Organización. La República de China, Francia, la U. R. S. S., el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Estados Unidos son miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Seis otros miembros de la Organización son elegidos, a título de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, por la Asamblea General, que tiene especialmente en cuenta, en primer lugar, la contribución de los miembros de la Organización a la manutención de la paz y la seguridad internacionales, y para los otros fines de la Organización, y también un reparto geográfico equi-

¹⁰ Sobre la posición de Portugal en la O. N. U., véanse nuestros estudios *Portugal e o Artigo 73 da Carta das Nações Unidas* (información de servicio), Lisboa, 1957, y *A Jurisdição Interna o a Problema do Voto na O. N. U.*, Lisboa, 1958. En ellos están las bases de la defensa de Portugal en la O. N. U. desde la undécima Sesión, primera en que la cuestión fue levantada.

tativo». Después, el artículo 24 afirma que «a fin de asegurar la acción rápida y eficaz de la Organización, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la principal responsabilidad de la manutención de la paz y seguridad internacionales, y reconocen que, al cumplir los deberes que le imponen esta responsabilidad, el Consejo de Seguridad actúa en su nombre». Finalmente, el artículo 27, 3, dice que «las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cualquiera otras cuestiones (que no sean de procedimiento), son tomadas por el voto afirmativo de siete de sus miembros, en el cual están comprendidos los votos de todos los miembros permanentes, quedando entendido que, en las decisiones tomadas en los términos del capítulo VI y del párrafo 3.º del artículo 52, la parte en una cuestión se abstendrá de votar». Y en este imperativo del voto de todos los miembros permanentes, que son los «Cinco Grandes» estar en mayoría, es donde se traduce el famoso derecho de veto, visto que la simple abstención de uno de los «Cinco Grandes» implica el rechazar cualquier decisión. En los trabajos preparatorios, el problema fue definido en los siguientes términos: «Más allá de este punto (procedimiento), puede acontecer que las decisiones y medidas tomadas por el Consejo de Seguridad tengan consecuencias políticas muy importantes, pudiendo incluso desencadenar una serie de acontecimientos que, en último análisis, llevarían al Consejo, bajo su propia responsabilidad, a tomar medidas de coacción previstas en la sección B, capítulo VIII. Esta cadena de acontecimientos comienza así que el Consejo decide hacer una encuesta, o decide que llegó el momento de invitar a los Estados a resolver sus cuestiones, o también dirige recomendaciones a las partes en causa. A las decisiones y medidas de este orden se aplica la regla de la unanimidad de los miembros permanentes, con la importante cláusula, más adelante subrayada, de la abstención de las partes interesadas cuando se procede al voto». A título de ejemplo: «Al abrir una encuesta, el Consejo debe estudiar la cuestión de saber si esta medida—que puede implicar la petición de informes, la audición de testigos, e incluso de Comisiones de encuesta o de cualquiera otros medios—no implica el riesgo de agravar aún más la situación. Una vez terminada la encuesta, el Consejo debe determinar si la persistencia de la situación, o del diferendo, es susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Si saca la conclusión de que es así, el Consejo se encontrará en la obligación de tomar nuevas medidas. Generalmente, la decisión de hacer recomendaciones, aun cuando ello sea solicitado por todas las partes en litigio, o de convidar a las partes en ese litigio a cumplir las obligaciones que se desprenden de la Carta, podrá ser la primera fase de una cadena de

medidas a la que el Consejo no se podrá negar, sino con el riesgo de faltar al cumplimiento de sus responsabilidades». «Para apreciar la significación del voto requerido ante tales decisiones o medidas, es útil proceder a una comparación con las prescripciones del Pacto de la S. D. N. sobre las decisiones del Consejo. En los términos del artículo XV del Pacto de la S. D. N., las decisiones de fondo del Consejo de la S. D. N. no podían ser tomadas sino por el voto unánime de todos sus miembros, permanentes o no, con exclusión de las partes del litigio. En los términos del artículo XI, que regía la mayor parte de los litigios planteados ante la S. D. N. y las decisiones de las encuestas, la regla de la unanimidad era invariablemente interpretada como exigiendo incluso los votos de las partes en conflicto. La fórmula del voto de Yalta (donde se asentó en el derecho de veto), sustituyó la regla de la unanimidad absoluta del Consejo de la S. D. N. por un sistema de mayoría cualificada, para los votos del Consejo de Seguridad. Según este sistema, los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad no tendrán un derecho de veto individual. En cuanto a los miembros permanentes, no se trata en la fórmula de Yalta de conferirles un derecho nuevo, en este caso del derecho del veto, que los miembros permanentes del Consejo de la S. D. N. siempre poseyeron. La fórmula propuesta para que el Consejo de Seguridad pueda tomar las medidas por un voto de mayoría de siete votos, tendrá como resultado que las medidas del Consejo de Seguridad estén menos sujetas a obstrucción que aquellas que antes podía tomar el Consejo de la S. D. N. en aplicación de la regla de la unanimidad absoluta». «Debe también recordarse que, según la fórmula de Yalta, las cinco grandes potencias no pueden actuar por sí mismas, dado que, incluso en régimen de unanimidad, todas las decisiones del Consejo deberán reunir los votos de cuando menos dos de los miembros no permanentes. O dicho en otros términos: cinco miembros no permanentes tendrán la posibilidad de ejercer en grupo un derecho de veto. En modo alguno debemos considerar que los miembros permanentes, así como el resto de los miembros no permanentes, empleen deliberadamente su poder de veto para obstaculizar el funcionamiento del Consejo». «Vistas las responsabilidades primordiales de los miembros permanentes, no podemos esperar, en el estado actual de las condiciones del mundo, que ellos asuman las obligaciones de actuar en un dominio tan grave como el de la manutención de la paz y la seguridad internacionales, al ejecutar una decisión a la que no se habían adherido. En consecuencia, si queremos hacer posible el procedimiento del voto de la mayoría en el Consejo de Seguridad, el único método práctico consiste en prever, para las decisiones

SEGURIDAD COLECTIVA

que no se refieran al procedimiento, la unanimidad de los miembros permanentes». «Por todas estas razones, los cuatro Gobiernos que invitaron (Estados Unidos, U. R. S. S., Inglaterra y China) dieron su acuerdo a la fórmula de Yalta, y la presentaron en esta Conferencia (San Francisco) como esencial, si queremos crear una organización internacional por medio de la cual todas las naciones deseosas de paz puedan desligarse eficazmente de sus responsabilidades comunes, en cuanto a la manutención de la paz y seguridad internacionales»¹¹.

ADRIANO MOREIRA

RUSSEL and MUTER, *A history of the United Nations Charter*, New York, 1961. Para una visión general de la O. N. U., recomendamos cualquier edición del *Everyman's United Nations*. La crítica del funcionamiento del sistema está hecha en varios estudios ya publicados.

