

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES Y VISIÓN GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS

Desde épocas muy remotas, ha sido preocupación de la humanidad el preservar la paz entre las naciones, para tal efecto han surgido diversas ideas respecto a la creación de entidades políticas independientes.

Es a inicios de la Edad Media cuando se registran los primeros proyectos de organización internacional. A finales del siglo XIII y principios del siglo XIV se exponen los ideales para una organización de la Cristiandad que permitiera el mantenimiento de la paz entre los príncipes cristianos, la defensa frente a los musulmanes y la recuperación de la Tierra Santa. Lo anterior fue planteado por el poeta italiano Dante Alighieri, el legista francés Pierre Dubois y el místico mallorquín Ramón Llull, tomando como antecedente el mandato medieval del Papado y el Imperio. Siglo y medio después, en 1464, el rey de Bohemia Jorge Podiebrad, encomendó a su consejero el francés Antonio Marini, la elaboración de un plan encaminado a conseguir una federación de principados cristianos, después de la toma de Constantinopla por los turcos. En el siglo XVII, se le atribuye a Enrique IV de Francia el diseño de una federación europea, esta misma regida por un Consejo General y basada en el principio de equilibrio regional. Emeric Crucé en 1623 proponía en su Nuevo Cineo el establecimiento de una unión integrada por representantes de los Estados cristianos, Turquía y otros Estados no cristianos. Otros proyectos de organización internacional se registraron durante el siglo XVII, como son los del cuáquero norteamericano William Penn en 1693, el del moravo Comenio en 1645, y el de Leibnitz, que plantea diversos conceptos pacifistas e

internacionalistas. En 1728 destacan los proyectos del Abate de Saint- Pierre, el cual fue comentado por Rousseau, de Bentham en 1789 y de Kant en 1795, quienes pretenden alcanzar una paz duradera basada en acciones de arbitraje por un órgano superior y una forma de federación organizada. Los proyectos de organización internacional se continúan en los siglos XIX y XX por autores como Lorimer, Frantz, Bluntschli, Saint-Simon (1814) y Krause (1814), hasta el enlace con la concepción wilsoniana de una Sociedad de Naciones.¹

La elaboración de estos proyectos en una época de expansión del mundo occidental, y de crecimiento de los recién nacidos Estados nacionales, no pasó de ser una divagación utópica y teórica. El sistema del equilibrio de poderes era incluso contrario a la formación de todo sistema de alianzas permanentes, ya que era consustancial a él el fenómeno de la inversión de las alianzas. La época del apogeo del Estado absoluto era radicalmente incompatible con todo intento de superación de los antagonismos nacionales. Fue el periodo de los grandes encuentros bélicos teniendo como exponente principal la religión, posteriormente las razones de dinastía, como lo son la Guerra de los Treinta Años, la Guerra de Sucesión Española, la Guerra de Sucesión Austriaca y la Guerra de los Siete Años. Al verse en peligro los propios cimientos del orden europeo, sólo entonces se dio inicio a una preocupación práctica por lograr un orden internacional estable. La Revolución francesa y las guerras napoleónicas fueron las que marcaron la pauta para este hecho. Después de la derrota de Napoleón, y habiendo quedado naciones en crisis derivado de las guerras constantes sostenidas entre ellas, en 1814 se

¹ MEDINA ORTEGA, Manuel. La Organización De Las Naciones Unidas. España: Tecnos. 1974. p.15

reunieron en Viena las potencias monárquicas para decidir sobre el futuro de Europa, quedando asentado el principio de la cooperación internacional para la preservación del orden en el continente europeo. El Congreso de Viena y la Santa Alianza que surgió de él, se basaban en principios conservadores y dinásticos que posteriormente desaparecerían debido a los movimientos revolucionarios de 1830 y 1848. Resultaron más duraderos los principios asentados en Viena por Alejandro de Rusia y Metternich, donde establecen una paz organizada resguardada por las grandes potencias. La Santa Alianza solo fue eficaz para acabar con el trienio liberal español en 1824 y para apoyar el tambaleante statu quo italiano. El origen del Concierto Europeo de las Grandes Potencias fue el que regiría los destinos de Europa durante todo un siglo. Las guerras parciales: franco-prusiana, ítalo-austriaca y ruso-turca no llegaron a convertirse en guerras totales gracias a la intervención de las grandes potencias que, mediante reuniones internacionales de alto nivel, alcanzaron acuerdos para la paz interestatal. Fue a través de un sistema totalmente informal, en el que los ministros de asuntos exteriores de las grandes potencias (Rusia, Francia, Inglaterra, Austria, Prusia y poco después Italia) realizaron acciones comunes para enfrentar el riesgo de extensión de la problemática o de expansión desmedida de una de las potencias. Las más importantes de estas conferencias fueron la de París en 1856, la cual mantuvo el statu quo balcánico, la de Berlín en 1878, que prácticamente eliminó a Turquía de los asuntos europeos y la segunda Conferencia de Berlín que fue de 1884 a 1885, la cual completó el reparto de África por las potencias europeas.²

² Idem. p. 16

A finales del siglo XIX surgen una serie de organismos intergubernamentales, además de otros no gubernamentales, dirigidos a propiciar la cooperación internacional para una pluralidad de fines pacíficos. En 1864 se fundó la Cruz Roja Internacional, en 1865 se creó la Unión Telegráfica Internacional, con sede en París y en 1874 se estableció la Unión Postal Universal. Tales organizaciones intergubernamentales recibían el nombre de uniones administrativas y su estructura era muy simple, contaban con una oficina central o secretaría, con sede y personal permanente, y reuniones o conferencias periódicas de los representantes de cada Estado miembro.

Las Conferencias de La Haya tuvieron lugar en 1899 y 1907, en donde de nueva cuenta se ventila el problema de una organización internacional que vele por la paz entre las naciones. Es ahí donde se aprueban convenios relacionados a la solución por la vía pacífica de los conflictos, al derecho de la guerra y neutralidad, los que sientan las bases para el ordenamiento de la Sociedad de Naciones. De tal suerte que, durante la primera guerra mundial y con la caída del orden europeo implantado por el Concierto de Potencias, se hizo notoria la urgencia de contar con una cooperación internacional más organizada y estable. A iniciativa del presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, se planteó la necesidad de establecer una “Liga” o “Sociedad de Naciones” durante la Conferencia de Paz de Versalles. Para dar fin a la primera guerra mundial se firmaron los tratados de paz, quedando comprendido el Pacto de las Naciones, el cual plasma la voluntad de los vencedores para establecer un orden mundial estable.

Los órganos de la Sociedad de Naciones eran parecidos a los de la actual Organización de Naciones Unidas y de hecho son su precedente: una Asamblea, integrada por representantes de cada uno de los Estados miembros, un Consejo compuesto de miembros permanentes y electivos. La secretaría se ocupaba del trabajo administrativo de la Organización y contaba además con varios órganos auxiliares, siendo estos las comisiones consultivas, la organización económica y financiera y la organización de comunicaciones y tránsito. El Tribunal Permanente de Justicia Internacional, con funciones jurisdiccionales era lo que es actualmente el Tribunal Internacional de Justicia. Dependían también de la Sociedad, la Comisión Permanente de Mandatos, la Oficina Cansen para los Refugiados, el Comité de Cooperación Intelectual, el Comité Asesor del Opio y el Comité Asesor sobre el Tráfico de Mujeres y Niños.³

No obstante las buenas intenciones que la distinguían, la Sociedad de Naciones no obtuvo el éxito esperado en su labor principal de mantener la paz. No fue capaz de detener a Italia en sus acciones fascistas ni a Alemania en sus manifestaciones nazis en contra de la humanidad, de tal suerte que al estallar la Segunda Guerra Mundial, no tenía autoridad ni presencia internacional alguna. Estados Unidos no formaba parte de la Organización a pesar de tener la fortaleza para apoyar a su sostenimiento; el Congreso se negó a ratificar el Pacto y, después de Wilson, se retomó la tradicional política de aislamiento. Alemania sólo fue admitida en 1926 para retirarse en 1933. La Unión Soviética

³ *Ibidem.* p. 17

fue admitida hasta 1934. Italia dejó de ser parte en 1937, como protesta a la Sociedad por imponerle sanciones. También Japón se retiró cuando la Asamblea le censuró la invasión de China en 1933. Las retiradas de países americanos fueron numerosas: Costa Rica en 1924, Guatemala, Honduras y Nicaragua en 1936, Brasil en 1926, Paraguay y el Salvador en 1937, Perú en 1939, Venezuela en 1938. Algunos países hispanoamericanos se ausentaron de la Sociedad temporalmente como lo son Perú y Honduras de 1924 a 1929, Bolivia de 1923 a 1929 y Argentina de 1920 a 1933. México solo ingresó en la Sociedad de Naciones en 1931 y Ecuador que había firmado el Pacto en 1919 solo lo ratificó en 1934. España finalmente anunció su retirada de la Sociedad en 1926, ante la negativa a su petición de tener un asiento permanente en el Consejo.

La Sociedad no supo enfrentarse a los graves problemas que se presentaron en la década de los treinta. Ante la invasión de Manchuria por Japón en 1931, el Consejo pidió a Japón la retirada de sus tropas, sin que se cumpliera, y en 1933, Japón se retiró voluntariamente de la Sociedad, sin haber sido sancionado. En 1935, la Sociedad condena a Italia por su agresión a Abisinia e impone sanciones económicas, que no son puestas en ejecución. La Sociedad, ante la guerra de España, igualmente no logra interrumpir la intervención extranjera. A partir de 1937, la última etapa de vida de la Sociedad es aún más triste, ya que ni siquiera se llevan a su foro las disputas más importantes. El Pacto de Munich, por el cual se inició la desintegración de Checoslovaquia se negoció totalmente al margen de la Sociedad, y cuando Hitler invadió Polonia en 1939, al principio de la segunda guerra mundial, la

sociedad de naciones es sólo un espectro. El último acto político de la Sociedad consistió en la expulsión de la URSS como sanción por su ataque a Finlandia en diciembre de 1939.

La Sociedad se disuelve formalmente en 1946 y se transfieren sus bienes a la Organización de Naciones Unidas. Algunas de sus instituciones reaparecerán en el sistema de la ONU, solo con algunas modificaciones estructurales o de nombre, por ejemplo el caso de la Asamblea, el Consejo, la Secretaría y el Tribunal. Muchas de las organizaciones conectadas con la Sociedad Sobrevivirían la guerra y aparecerán como órganos de la ONU o como agencias especializadas. Es así como el Comité de Cooperación Intelectual es el precedente de la UNESCO, los Organismos de protección a la infancia, a los refugiados y de control de drogas subsisten hoy dentro de la ONU, la OIT es actualmente una agencia especializada de la ONU, la oficina de salud pasó a ser la Organización Mundial de la Salud, también agencia especializada de la ONU. El Palacio de las Naciones en Ginebra es ocupado por la Oficina Europea de las Naciones Unidas y el Tribunal de Justicia hereda el Palacio de la Paz de La Haya. La herencia más importante de la Sociedad de Naciones será su propia experiencia y la idea de que la seguridad y paz nacionales sólo pueden ser mantenidas mediante la institucionalización de la cooperación interestatal. Esta idea será continuada en el proyecto de la Organización de Naciones Unidas que elaboran los países aliados durante la Segunda Guerra Mundial.⁴

⁴ Ibíd. p. 18.

Creación de la Organización de las Naciones Unidas

Para hacer frente común a los problemas derivados de la guerra, frente a la costa de Terranova se entrevistó el primer ministro inglés Winston Churchill con el presidente de los Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt, habiendo acordado implementar un extenso y duradero sistema de seguridad internacional, una amplia cooperación económica interestatal, al tiempo que asegura a la humanidad un mejoramiento a sus condiciones laborales, de seguridad social y prosperidad económica. Todo ello contemplado en la *Declaración de Principios*, la cual quedó plasmada en la Carta del Atlántico. El 1 de enero de 1942, los veintiséis países aliados firman la Declaración de las Naciones Unidas, en la cual se hace hincapié en los objetivos de la Carta del Atlántico, quedando de manifiesto la unidad de fines dentro de la guerra.

El 1 de noviembre de 1943, la Declaración de Moscú, suscrita por la URSS, Estados Unidos y el Reino Unido, establece la necesidad de crear una organización internacional general, basada en el principio de la igualdad soberana de todos los Estados amantes de la paz y abierta a todos los Estados que cumplan esta condición, grandes y pequeños, para el mantenimiento de la seguridad y de la paz internacionales.

En 1944 con la consolidación de la ventaja militar aliada y la seguridad de un desenlace favorable de la guerra, se pasa del tema de los principios a la creación de propuestas concretas de organización internacional.

En julio de 1944, como fruto de la Conferencia de Bretton Woods, se crearon dos instituciones esenciales del sistema económico de la posguerra: El Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo.⁵

En diciembre se reúne en Chicago la Conferencia de Aviación Civil, que aprueba el Convenio de la OACI. Del 21 de agosto al 7 de octubre de 1944, en Dumbarton Oaks, se da una conferencia internacional con vista a la creación de una organización internacional general, a la que asisten representantes de las cuatro potencias principales: Estados Unidos, China, la URSS y el Reino Unido. Esta conferencia prepara el proyecto de Carta de las Naciones Unidas, ultimado en la Conferencia de Yalta de febrero de 1945, en cuanto al proceso de voto dentro del Consejo de Seguridad. Igualmente esta Conferencia acordó la celebración de una conferencia internacional, que habría de reunirse en los Estados Unidos el 25 de abril de 1945, al objeto de establecer una organización internacional de las Naciones Unidas.

El 25 de abril de 1945, se reunió, en la ciudad de San Francisco la Conferencia de las Naciones Unidas para la Organización Internacional, que finalizó el 26 de junio siguiente. A la conferencia asistieron cincuenta Estados, es decir, todas las potencias aliadas, a excepción de Polonia. La exclusión de Polonia se debió a la existencia de dos gobiernos: uno apoyado por la URSS y otro por los occidentales. Resuelto éste problema Polonia pudo firmar la Carta como miembro originario. Argentina aunque solo declaró la guerra a las

⁵ Ibíd. p. 19

potencias del Eje a última hora, también participó en la Conferencia. Ambos países se consideraron miembros fundadores.

A pesar del estado de guerra que aún existía, la Conferencia de San Francisco llevó a cabo una fructuosa labor. A las propuestas de Dumbarton Oaks se añadieron propuestas y observaciones de las otras naciones, que sirvieron de cimientos para la discusión de comités y subcomités. Las propuestas de Dumbarton Oaks fueron alteradas en algunos aspectos, sin embargo el proceso de votación en el Consejo de Seguridad permaneció igual, a pesar de las quejas formuladas contra él mismo por la mayoría de los miembros. La voluntad de los grandes prevaleció a este respecto y los pequeños no tuvieron más remedio que aprobar el sistema, es decir no tenían otra vía que la de poner su destino en manos del Consejo de Seguridad. La declaración sobre territorios no autónomos y el sistema de administración fiduciaria fueron especialmente objeto de formulación a manos de la Conferencia. Los países hispanoamericanos insistieron en que el idioma español fuera admitido como idioma oficial de la Organización, junto con el inglés, francés, chino y ruso, cosa que consiguieron. Estos países insistieron en el mantenimiento de los acuerdos regionales y su conexión con el sistema de seguridad de las Naciones Unidas.

Hubo dos documentos complementarios, resultado de la Conferencia de San Francisco, los cuales en forma armónica, sistemática y con textos igualmente auténticos en cinco idiomas (español, francés, chino, inglés y ruso) sientan las bases del orden internacional de la posguerra: la Carta de las

Naciones Unidas y el Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia. El sistema de San Francisco se basaba en la victoria militar aliada y su centro de gravedad estaba constituido por el acuerdo de las cinco grandes potencias: China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y la URSS. La Organización contaría con dos órganos principales, estos son la Asamblea y el Consejo. La Asamblea General, compuesta por representantes de cada Estado miembro, se basa en el principio de igualdad, pero sus funciones solo son consultivas y recomendatorias. Por el contrario, el Consejo de Seguridad, está compuesto por un número limitado de miembros, entre ellos los cinco grandes con carácter de permanentes, y tiene facultades decisorias en cuanto al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional. Otros órganos, también llamados principales, aunque de menos importancia relativa que la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, se ocuparían de aspectos particulares de la Organización. El Consejo de Administración Fiduciaria supervisa el régimen de tutela, estudiando peticiones de los habitantes de los territorios sometidos a este régimen y haciendo recomendaciones sobre el sentido de la evolución hacia su propio gobierno. El Consejo Económico y Social (ECOSOC) es un órgano consultivo en cuestiones de cooperación económica y social, que promueve el establecimiento de relaciones entre los Estados en este terreno y que emite recomendaciones en materia de desarrollo económico y social, derechos del hombre, etc. El Tribunal Internacional de Justicia se ocuparía de asesorar a la Organización sobre problemas jurídicos y de la solución pacífica de conflictos. El órgano administrativo sería el Secretario General,

suministrando personal a los diferentes órganos, aunque contando también con alguna facultad de iniciativa.⁶

La Organización se concibió en dos niveles orgánicos diferentes, mientras que el Consejo, la Asamblea y el Secretario General actuarían en un nivel político, el Consejo de Administración Fiduciaria, el Tribunal Internacional de Justicia y el ECOSOC serían órganos técnicos. Mientras que en el Consejo de Seguridad se advierte el predominio de las grandes potencias, en la Asamblea se respeta el principio de igualdad de todos los Estados, ya sean grandes o pequeños. Por otra parte, mientras el Consejo tendría la responsabilidad primordial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la Asamblea gozaría de facultades más limitadas, principalmente recomendatorias sobre todos los aspectos de los que se ocupa la Organización. Este era el sistema previsto por la carta. La práctica parece, sin embargo, haber afectado en algún modo el mecanismo orgánico de las Naciones Unidas.

La Conferencia de San Francisco adoptó dos documentos constitucionales de la nueva organización internacional: la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte o Tribunal Internacional de Justicia. De conformidad con el artículo 92 de la Carta, el Estatuto del Tribunal forma parte integrante de ella, y el artículo 93 señala que todos los miembros de la ONU son ipso facto partes en el Estatuto. Nos encontramos entonces con dos documentos que constituyen un todo orgánico. La Carta se basa en gran

⁶ *Ibíd.* pp. 20-21

medida en el Pacto de la Sociedad de Naciones y Estatuto de la CIJ, reproduce casi íntegramente el antiguo Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional. Ambos documentos forman la base para la actuación de la Organización de Naciones Unidas y sus órganos principales.

La Carta esta constituida por 111 artículos, distribuidos en diecinueve capítulos. En líneas generales, cabe advertir en ella tres partes principales, dedicadas, respectivamente a los principios, las funciones de la Organización y la estructura orgánica fundamental. Los dos últimos capítulos se refieren a los procedimientos de reforma, ratificación y firma. En el terreno de los principios, la ONU se configura como una organización internacional dirigida a mantener la paz y la seguridad internacionales, aunque con ciertas funciones especializadas, igualmente, en materia de cooperación económica y social y de protección de los derechos del hombre. La Carta introduce modificaciones fundamentales en algunos principios de derecho internacional común. Por ejemplo, el principio de la prohibición del empleo de la fuerza que contiene el artículo 2º. Desde el punto de vista orgánico, la ONU aparece integrada por Estados independientes y soberanos, y cuenta con seis órganos principales de variable importancia. El Consejo de Administración Fiduciaria y el ECOSOC se configuran como órganos deliberantes, el Consejo de Seguridad es órgano fundamentalmente decisorio, y la Asamblea General participa de ambos caracteres; la Secretaría y la Corte Internacional de Justicia asumen funciones ejecutivas y judiciales, respectivamente. De las disposiciones orgánicas destacan los artículos 23 y 27, que dan el llamado derecho de veto a cinco miembros con asiento permanente en el Consejo de Seguridad: Francia, EU,

URSS, China y Reino Unido. Esta disposición asume una importancia fundamental, ya que, por un lado parece ir contra el principio de igualdad que establece el artículo 2º, y por otro lado actúa de freno a la actuación de la Organización cuando las cinco potencias no llegan a ponerse de acuerdo sobre algún asunto determinado. Son varios los capítulos que describen con cierto detalle algunas de las funciones de la Organización, como lo son: el arreglo pacífico de controversias, la seguridad colectiva, la cooperación internacional económica y social, el régimen de territorios no autónomos, el registro de tratados, etc.

El Estatuto describe en su primer capítulo la organización de la Corte, en el segundo su competencia, en el tercero su procedimiento contencioso, en el cuarto el procedimiento consultivo y el quinto y último capítulo se dedica al procedimiento de reforma. De entre el articulado del Estatuto destaca el artículo 38, el cual se refiere a las normas aplicables a las controversias que se planteen ante la Corte, y que viene siendo considerado como una especie de clasificación autorizada de las fuentes del derecho internacional: principios generales del derecho, costumbre, tratado, jurisprudencia y doctrina.⁷

Tiempo después de la firma en San Francisco de estos documentos constitucionales, se planteó la necesidad de su reforma. De acuerdo con los capítulos XVIII de la Carta y V del Estatuto, las reformas de la Carta sólo podrán entrar en vigor cuando hayan sido aprobadas por las dos terceras partes de los miembros de la Organización, incluyendo a todos los miembros

⁷ *Ibíd.* p. 22

permanentes del Consejo de Seguridad. Como las críticas principales a la Carta se dirigían, contra el derecho de veto de los miembros permanentes, era obvio que esas reformas no llegaran a un buen término. EL artículo 109 había previsto la celebración de una Conferencia de reforma de la Carta a partir de la décima reunión anual de la Asamblea General pero, las primeras reformas de la Carta no se efectuaron sino en 1963, es decir, durante la 18a reunión anual de la Asamblea. Las reformas han sido muy modestas, y se han limitado a aumentar el número de miembros del Consejo de Seguridad y del ECOSOC, sin afectar al veto de los cinco grandes, aunque de cierta manera sí a las mayorías necesarias en el Consejo de Seguridad. Las reformas efectuadas hasta la fecha sólo afectan a la propia Carta y no al Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. En 1963 fueron modificados los artículos 23, 27 y 61. En vista de esta primera reforma, el Consejo de Seguridad aumentó de once miembros a quince, y la mayoría necesaria para adoptar resoluciones se elevó de siete a nueve votos; por su parte, el ECOSOC, experimentó un incremento de dieciocho a veintisiete miembros. A los redactores de la reforma se les había pasado por alto, sin embargo, el artículo 109 relativo a la convocatoria de una Conferencia General de revisión de la Carta. El párrafo 1º del mencionado artículo requería, para la convocatoria de esa Conferencia, el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea y de siete miembros del Consejo de Seguridad. Por consecuencia, fue necesaria una segunda enmienda, adoptada en 1965, en virtud de la cual se requieren nueve votos dentro del Consejo de Seguridad para convocar a tal Conferencia. Una tercera reforma fue acordada por la Asamblea General en 1971 y entró en vigor dos años después, en su virtud, el artículo 61 era modificado nuevamente para

incrementar el número de miembros del ECOSOC de veintisiete a cincuenta y cuatro.

La reglamentación jurídica de la ONU y sus distintos órganos es completada por los reglamentos internos y de procedimiento adoptados por cada uno de los principales órganos o por la Asamblea General. Y por último la interpretación de la Carta y del Estatuto corresponde en última instancia a la Corte Internacional de Justicia.

México, es uno de los 51 miembros fundadores de la Organización de las Naciones Unidas, la delegación mexicana estuvo representada por Ezequiel Padilla, Manuel Tello y Francisco Castillo Nájera, quienes firmaron la "Carta de las Naciones Unidas" el 26 de junio de 1945 y el 7 de noviembre de ese mismo año fue admitido a la ONU. Antes de esto México discutió amplias iniciativas relacionadas a las propuestas hechas en Dumbarton Oaks con los países latinoamericanos en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, también conocida como Conferencia de Chapultepec de 1945.⁸

Posteriormente, en la Conferencia de San Francisco, México formó parte de un grupo especial de diez países para llevar adelante los trabajos para elaborar los reglamentos y las funciones de los distintos órganos.⁹

⁸ México y la ONU www.cinu.org.mx (24/02/06 14:29 hrs.)

⁹ Idem.

Evolución de la ONU

La Comisión preparatoria de la ONU se reunió en Westminster Hall, Londres, a finales de 1945, para hacer los arreglos necesarios para el funcionamiento de los órganos principales y la celebración de la primera sesión de la Asamblea General. Ésta celebró su primera parte en Londres durante los meses de enero y febrero de 1946, y la segunda parte de la primera sesión tuvo lugar en Nueva York, ciudad en la que en lo sucesivo se desarrollarían la mayor parte de las actividades centrales de la Organización, primero en un hotel de Manhattan, luego en los edificios provisionales de Flushing Meadow y Lake Success, y, a partir de 1951, en el edificio definitivo de las Naciones Unidas en Manhattan.

El supuesto en el que se basaba el sistema de San Francisco, la unidad entre los cinco grandes, en seguida dejó de existir, ya que en la Conferencia de Potsdam, celebrada en junio de 1945, habían salido a la superficie diferencias importantes entre la Unión Soviética y las potencias occidentales. Una serie de crisis internacionales marcan la etapa de la Guerra Fría, la cual se extiende, aproximadamente, de 1945 a 1953: bloqueo de Berlín por los rusos, golpe de estado comunista en Checoslovaquia, guerra civil en Grecia e intervención angloamericana, vuelta del ejército francés a Indochina, etc. El sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta no funcionó ya que no cabía pensar en decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad con el voto afirmativo de los cinco miembros permanentes. A pesar de las dificultades de esta etapa, la Organización se apuntó en su haber realizaciones importantes, como el alto al

fuego en Palestina y Cachemira. Hacia 1948, además, una de las grandes potencias, China, cambia de forma de gobierno y, por lo tanto, de bloque político. Esta transformación no se reflejó en las Naciones Unidas, ya que no se consideró al nuevo gobierno comunista como representante oficial del Estado chino. En 1950, se produce el conflicto coreano, que enfrenta directamente a tropas americanas y chinas, y, algo más indirectamente, a la Unión Soviética y a los Estados Unidos. Éste ha sido el momento más crítico en la vida de la Organización. Cuando se produce la invasión de Corea del Sur por tropas de Corea del Norte, el delegado de la Unión Soviética se encontraba ausente del Consejo de Seguridad, en protesta por la continuidad del representante del gobierno de Chiang-Kai-Shek en China. Aprovechando esta situación, el Consejo de Seguridad aprobó varias resoluciones favoreciendo a Corea del Sur, autorizando así el envío de fuerzas americanas, que son convertidas en fuerzas de las Naciones Unidas, y pidiendo a los Estados miembros apoyo a dichas fuerzas. Sin embargo, la validez de estas resoluciones desde un punto de vista jurídico ha sido puesta en duda, ya que la Carta exige cinco votos afirmativos de los miembros permanentes, por lo que, en ausencia del delegado soviético, éstas decisiones no serían válidas. Pero una vez adoptadas dichas resoluciones, era muy difícil dar marcha atrás, y en consecuencia el delegado soviético decidió reintegrarse a las tareas del Consejo, para evitar en lo sucesivo la repetición de resoluciones de tal índole mediante un simple "no". Entonces, bloqueado el Consejo por el desacuerdo de los grandes, la Asamblea General adopta una serie de recomendaciones solicitando a los miembros que proporcionen ayuda a Corea del Sur, y en la resolución Unión Pro Paz, se abrogan facultades que en un principio

correspondían al Consejo de Seguridad. Es así como la década de los cincuenta inicia bajo un signo totalmente negativo para la Organización, dividida en dos bloques claramente marcados, con una guerra caliente en marcha y con pocas esperanzas de hacer disminuir las diferencias.¹⁰

Sin embargo, en 1953, se producen algunos cambios que van a alterar favorablemente la situación internacional. El general Eisenhower, que había basado su campaña electoral en la terminación de la guerra de Corea, intenta llegar a un acuerdo al respecto. En marzo del mismo año fallece el dirigente soviético José Stalin, y sus sucesores Malenkov y Krutchev, se muestran más favorables a un entendimiento con los países occidentales. Dentro de la misma Organización de Naciones Unidas se produce un cambio en la Secretaría, y Trygve Lie, que en sus últimos años parecía muy inclinado hacia el bloque occidental, es sustituido como secretario general por el más diplomático y neutral Dag Hammarskjold. En julio de 1953 se concluye el armisticio coreano, y en los siguientes años, la rigidez de la guerra fría es sustituida por una mayor complejidad en las relaciones internacionales. Se destaca la presencia de las potencias no alineadas o tercer mundo, que en 1955 celebran en Bandung, una Conferencia internacional afro-asiática, con la participación de Vietnam del Norte y la República Popular China. En 1954, en Ginebra, representantes de los dos bloques habían logrado un acuerdo para poner fin al conflicto vietnamita. Durante los años cincuenta, el problema más importante es el enfrentamiento entre los países del tercer mundo y las potencias coloniales,

¹⁰ MEDINA ORTEGA, Manuel. La Organización De Las Naciones Unidas. España: Tecnos. 1974. p. 24

algunos de los territorios coloniales pasan a ser Estados independientes: Camboya, Laos, Sudán, Guinea, Ghana, Marruecos, Túnez, etc.

No es sorprendente entonces, que el conflicto más importante de la segunda parte de los años cincuenta, el de Suez coloque a las potencias en alineación diferente a la divisoria de la Guerra Fría. En 1956, cuando Francia, Israel y el Reino Unido atacan a Egipto, a consecuencia de la nacionalización del Canal de Suez, los Estados Unidos y la Unión Soviética se encuentran en el mismo lado, apoyando a Nasser frente a los primeros países. Esto hace posible una intervención más positiva de las Naciones Unidas en favor de una pequeña potencia, frente a dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Aunque con sus vetos, Francia e Inglaterra paralizaron al Consejo de Seguridad, la Asamblea General, utilizando el precedente de Corea, recomendó y resolvió el envío de una Fuerza de Urgencia al Canal de Suez y al desierto del Neguev, para garantizar la retirada de las tropas invasoras y la no repetición de incidentes similares.¹¹

El otro gran conflicto de la etapa Hammarskjold, es el del Congo. En julio de 1960, recién proclamada la independencia del Congo Belga, hubo unos incidentes de cierta gravedad que dieron como pretexto al gobierno belga para recuperar parte del territorio congolés, proclamando Moisés Tshombé, bajo su protección, la independencia de la provincia Katanga. El presidente de la nueva República del Congo, señor Kasavubu, junto con el jefe de gobierno, Patricio Lumumba, piden la intervención de las Naciones Unidas, y el Consejo de

¹¹ Idem. p. 25

Seguridad adopta varias resoluciones al respecto, exigiendo la retirada de las tropas belgas y enviando a una fuerza de las Naciones Unidas para ayudar al gobierno del Congo a reestablecer su integridad territorial y el orden dentro del país. La operación del Congo fue de extraordinaria complejidad, ya que, junto a la disensión kataguesa, se producía al mismo tiempo una diferencia entre Lumumba y Kasavubu. La fuerza de las Naciones Unidas prácticamente priva a Lumumba del contacto con sus seguidores, al cerrar la emisora de Leopodville, y, en enero de 1961, el jefe del gobierno es asesinado, al parecer a consecuencia de un complot en que participan Kasavubu y Tshombé. En septiembre de 1961, la fuerza de las Naciones Unidas combate a las fuerzas de Tshombé, y el 17 del mismo mes muere en un accidente el secretario general, cuando se dirigía a negociar una tregua con el jefe del gobierno katangués. De esta manera, la operación del Congo coloca a las Naciones Unidas en una serie de crisis, que luego se agrava al negarse determinados miembros: Francia, República Árabe Unida, Unión Soviética, etc., a sufragar los gastos en que las Naciones Unidas habían incurrido.

En 1961, la llegada del nuevo secretario general, U-Thun, abre el tercer periodo en la historia de las Naciones Unidas. La sublevación de Katanga es eliminada por medio de la intervención de la ONU, pero la lucha civil continúa entre los kasavubistas y los seguidores de Patricio Lumumba. Aunque la ONU evitó la conversión de la crisis congoleña en una guerra mundial, las Naciones Unidas no pueden estar muy orgullosas del desarrollo de la operación en su conjunto y el nuevo secretario general intentará por todos los medios de dar un

nuevo rumbo a la ONU, que le devuelva el prestigio perdido en los últimos años.¹²

El nuevo secretario general inicia su mandato en una situación de incertidumbre en cuanto al futuro de la ONU. Trata de poner solución al problema de la crisis financiera. A pesar del sosiego que U-Than quiere imponer a la Organización, el prestigio de ésta ha crecido en tal manera, no obstante la incertidumbre de los resultados en el Congo, que es llamada a ejecutar una multiplicidad de funciones: para supervisar el referéndum que habría de llevar a la división del protectorado de Ruanda-Urundi en dos Estados independientes para transferir el territorio de Nueva Guinea Occidental de Holanda a Indonesia, administrando dicho territorio y para poner fin a las guerras calientes. Es así, como las Naciones Unidas envían un grupo de observadores al Yemen y una fuerza internacional a Chipre. Con respecto al conflicto entre India y Pakistán en en 1965, el Consejo de Seguridad, secundado por el secretario general, logra un alto al fuego, que acabará convirtiéndose en acuerdo definitivo poco tiempo después con la Conferencia de Tashkent.

En 1967, las Naciones Unidas se vieron profundamente afectadas por una crisis mundial de proporciones extraordinarias. Mientras en Vietnam continuaba la larga guerra caliente, y en Nigeria se abrían hostilidades entre el Gobierno federal y la región de Biafra, en Palestina se produce una nueva crisis. Tras continuos incidentes fronterizos entre Israel, por un lado, Siria y

¹² *Ibidem.* p. 26

Jordania por el otro, se crea una situación de tensión en el Oriente Medio que amenaza con deshacer el precario orden mantenido desde la crisis de Suez de 1956. El presidente Nasser pide a la ONU la retirada de las fuerzas que garantizan la tranquilidad en las fronteras entre Israel y la República Árabe Unida. Una gestión de U-Thun cerca del presidente Nasser fracasa y el secretario general ordena la retirada de las fuerzas de las Naciones Unidas en el Sinaí. Esta decisión precipitó el desencadenamiento de las hostilidades entre Israel y los países árabes. En unos pocos días, Israel destruye las fuerzas aéreas y terrestres de sus vecinos, ocupa la orilla derecha del río Jordán, así como la totalidad de la península del Sinaí hasta el canal de Suez. En Siria, las tropas israelíes hacen también una penetración importante. La decisión de U-Thun de retirar las fuerzas de la ONU sin consultar al Consejo de Seguridad fue vivamente criticada, en especial en los sectores diplomáticos occidentales. Sin embargo, la actitud del secretario general parece haber sido plenamente justificada. Los débiles contingentes de la ONU repartidos por la inhóspita y extensa frontera del Sinaí no habrían podido impedir en modo alguno la realización de los actos bélicos y hubieran sido aniquilados inútilmente, sin el menor provecho para la paz internacional.

Por otro lado, las fuerzas de las Naciones Unidas se encontraban en territorio de la República Árabe Unida con el consentimiento de ésta, y la ONU no puede violar la soberanía de un Estado territorial manteniendo tropas en dicho Estado contra su voluntad. Por lo tanto, desde el punto de vista jurídico, el secretario general no tenía otra alternativa que retirar las tropas del territorio

egipcio y, además, razones de prudencia aconsejaban, igualmente, la retirada lo antes posible.¹³

A pesar de esta rápida decisión de retirada, tropas de las Naciones Unidas se vieron envueltas en las operaciones militares, tanto en Jordania como en el Sinaí. Quince miembros de las fuerzas de la ONU perecieron en el conflicto árabe-israelí. El personal de Naciones Unidas fue forzado a abandonar su edificio en Jerusalén "Government House". Tras este conflicto, el prestigio y la necesidad de la Organización resultaron realzados. El Consejo de Seguridad consiguió el cese al fuego en un plazo de tiempo corto; después las Naciones Unidas establecían puestos de observación en la zona del Canal, encargándose el general Odd Bull, jefe de la Organización para la Supervisión de la Tregua en Palestina, de los arreglos necesarios para el respeto de la tregua y cese de hostilidades. El diplomático escandinavo, Gunnar Jarring, fue encargado de llevar a cabo negociaciones entre los dos bandos.

En diciembre de 1971, antes de terminar sus funciones como secretario general, U-Thant, tuvo que enfrentarse aún con un nuevo conflicto entre la India y Paquistán con motivo de la represión paquistaní del movimiento regionalista de la Bengala oriental (Bangla-Desh). La ONU actuó como "bombero internacional" al conseguir un cese al fuego entre los dos países y contribuir con su ayuda humanitaria a reducir los sufrimientos de la guerra. Las Naciones Unidas no pudieron impedir las violaciones a los derechos humanos del gobierno de Paquistán en Bangla-Desh, ni el empleo de la fuerza entre India y

¹³ *Ibíd.* p. 27

Paquistán. En este caso, no se envió al terreno de hostilidades ninguna fuerza de la ONU.

Tras su negativa a continuar en el cargo, U-Than, fue sustituido como secretario general por el diplomático austriaco Kurt Waldheim, quien fue elegido en diciembre de 1971 para un periodo de cinco años que comenzaría el 1 de enero de 1972 y concluiría el 31 de diciembre de 1976. El cuarto secretario general mantuvo la línea prudente de U-Than, acentuando incluso el carácter diplomático y no polémico de sus funciones. Esta preocupación de Waldheim por no adoptar iniciativas discutibles hizo que su proyección pública fuera menor que la de sus antecesores, aunque su eficacia no lo fue. El conflicto más importante de su mandato fue el del Oriente Medio, con la reanudación de hostilidades en gran escala entre los países árabes e Israel en el otoño de 1973. Después de unas semanas de conflicto armado, la ONU consiguió el alto al fuego en las partes. Pero, como característica nueva, ha de señalarse la mayor importancia que asumió la diplomacia bilateral del Secretario de Estado norteamericano, Henry Kissinger, en las relaciones árabes e israelíes. Conseguido el alto al fuego, fue necesario reforzar las fuerzas de las Naciones Unidas en el Sinaí, que garantizaron desde entonces la tranquilidad en el sector y permitieron la retirada gradual de las tropas israelíes desde el Canal de Suez hasta una nueva línea militar en el Sinaí.

Durante los siguientes años se dieron pasos importantes hacia la total universalización de las Naciones Unidas. En 1971, la Asamblea General decide reconocer a la representación de la República Popular China como titular del

sitio de China en la ONU, en lugar de la del gobierno de Formosa. En 1973 ingresan conjuntamente la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana. Con estas admisiones y las de algunos nuevos Estados independientes, el número total de miembros de las Naciones Unidas asciende, en septiembre de 1974, a 138 miembros. Sólo permanecen fuera de la ONU los Estados divididos de Vietnam y Corea, la Confederación helvética y Estados diminutos: Vaticano, Mónaco, San Marino y Liechtenstein.

La ONU ha pasado a ser un elemento esencial en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, y un instrumento para el cambio pacífico, en especial en el terreno de la descolonización. En otros sectores, su actuación ha sido igualmente satisfactoria: defensa de los derechos del hombre, asistencia económica y técnica a los países en desarrollo, lucha contra los estupefacientes, ayuda a los refugiados, etc. La ONU no es un Estado mundial, ni ha pretendido serlo, pero ha conseguido una cooperación entre sistemas políticos y económicos diferentes en la que no cabía pensar en 1945. No es hoy concebible un mundo sin el foro de las Naciones Unidas y sin la acción armonizadora y coordinadora de sus distintos órganos y agencias especializadas.¹⁴

¹⁴ Ibíd. p.28