

DESIGUALDAD JURIDICA DE LOS ESTADOS EN LA CARTA DE SAN FRANCISCO

por ARTURO GARCIA SALAZAR

Profesor de la Facultad de Derecho de
la Universidad Mayor de San Marcos.

No hay principio de derecho internacional más universalmente reconocido que la igualdad de los Estados ante el derecho. Todos los Estados soberanos, cualquiera que sea su fuerza relativa, tienen los mismos derechos y están sujetos a los mismos deberes en el derecho internacional. Aún la Carta de San Francisco, que concedió a ciertos Estados una situación de privilegio, con el llamado derecho de veto, rinde también un teórico homenaje a aquel principio al afirmar en su artículo 1º que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es "fomentar entre las naciones relaciones basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos" entre ellas.

"Las diferencias de poderío —ha dicho Hallaek— no llevan consigo ninguna diferencia jurídica. La inferioridad intelectual, sea accidental o permanente, no da una superioridad de derecho al vecino más poderoso, y toda ventaja de que se apodere por esa razón será solamente una usurpación. Tal es la gran ley fundamental del derecho público, que importa a la paz del género humano mantener invariablemente, tanto en el orden privado, como en el público".

Ciertamente que por su naturaleza los Estados no son iguales en cuanto a población, extensión territorial, riqueza, poderío militar o influencia política en el mundo; pero sí lo son en cuanto a miembros de la comunidad internacional.

Claro está, sin embargo, que un grupo de Estados poderosos puede imponer su voluntad a los pequeños Estados y crear una organización en que esa igualdad de derechos desaparezca. Así sucedió en Europa con la Santa Alianza, después de las guerras napoleónicas, pero en ningún momento esa situación de hecho fué legalmente reconocida.

Y cuando más tarde, en 1899, se reunió en La Haya la Conferencia de la Paz, se afirmó nuevamente esa igualdad de los Estados al establecer, en la Convención para el arreglo pacífico de los conflictos in-

ternacionales, que los países contratantes, cualquiera que fuese su importancia, tendrán una representación igual en la Corte permanente de arbitraje.

Por primera vez en 1907, en la segunda conferencia de La Haya, aparece, en forma todavía vacilante, la pretensión de las grandes potencias a una situación de privilegio en los organismos internacionales; pero su exigencia de que la conferencia les reconociera el derecho de tener representación permanente en el tribunal arbitral encontró la más vigorosa oposición en los pequeños Estados, en especial de la América latina, que no habían sido invitados (con excepción de México) a la primera conferencia, pero que sí lo fueron a esta segunda y desde entonces no han dejado de tomar parte en estas reuniones internacionales.

Líder de los pequeños Estados en ese debate fué el ilustre jurista brasileño Ruy Barbosa, cuyas brillantes intervenciones fueron escuchadas al principio con impaciencia y desdén por los representantes de las grandes potencias, pero que pronto fué reconocido por todos como una de las más grandes figuras de la conferencia.

No pudieron las grandes potencias vencer esa resistencia, y la conferencia debió limitarse a convenir en la creación del tribunal arbitral, pero dejando pendiente la forma de elección de sus miembros.

Es verdad que la conferencia llegó a reconocer a las grandes potencias derechos especiales en la constitución del Tribunal de Presas; pero, como dijo el delegado de Noruega, se trataba en ese caso de establecer un tribunal destinado solamente a salvaguardar una cierta categoría de intereses especiales y no había violación del principio fundamental de igualdad jurídica de los Estados al tener en cuenta, de modo preferente, para la constitución de aquel tribunal, la importancia de los intereses que estaban en juego.

Hasta ese momento, pues, por grande que fuera en el mundo la influencia política y económica de las grandes potencias, no podían ellas alegar ningún fundamento legal, aceptado por las demás, para agregar a esa posición de hecho una base jurídica que justificara la hegemonía a que aspiraban.

Después de la primera Gran Guerra, un grupo de potencias, que se llamaban a sí mismas en la introducción de los tratados "potencias principales" tomaron prácticamente la dirección del mundo. Dictaron ellas solas las bases de la paz, sin la participación de los pequeños Estados aliados, y se adjudicaron privilegios contrarios al principio de igualdad de los Estados.

La igualdad de representación en los organismos internacionales, tan vigorosamente defendido por los pequeños Estados en la segunda conferencia de La Haya, fué reemplazada, en forma autoritaria, por el derecho de esas grandes potencias a ser las únicas que formaran permanentemente parte del Consejo de Seguridad.

Se creó en esa forma la Sociedad de las Naciones, en la que no prevaleció, sin embargo, la hegemonía jurídica de las grandes potencias, porque estableció para las votaciones la regla de la unanimidad, corolario del principio de igualdad jurídica de los Estados. Ningún Esta-

do, grande o pequeño, quedaba obligado a someterse a las decisiones de la mayoría, si no las había aprobado por su propia voluntad. Es el principio invariablemente adoptado en las conferencias interamericanas y él no ha impedido la formación de un conjunto de instituciones destinadas a mantener la paz en nuestro continente, las que han permitido resolver en forma amistosa muy graves conflictos.

Después de la última Gran Guerra, tres grandes potencias: Estados Unidos, Rusia y Gran Bretaña, creyeron necesario para asegurar la paz futura y evitar al mundo el peligro de una nueva guerra, tomar sobre sí la responsabilidad de aplicar ellas mismas, asociadas con Francia y China, todas las medidas coactivas que la actitud agresiva de algún Estado exigiera.

Alegaban, con cierto fundamento, que si sólo ellas tenían poderío bastante para realizar con eficacia ese papel de guardianes de la paz, no era razonable, ni podía aceptarse, que un voto de mayoría de los pequeños países pudiera obligar a esas grandes potencias a tomar medidas de coacción, inclusive militares, si ellas no las consideraban necesarias.

De allí el generalmente llamado derecho de veto, o sea la regla de que toda decisión del Consejo de Seguridad que creara obligaciones para las grandes potencias debía ser aprobada con el voto de todas ellas. La palabra veto no figura en la Carta de San Francisco; pero surgió espontáneamente para designar esa regla de la unanimidad de las cinco grandes potencias, porque si ella era necesaria, era claro que un voto contrario de cualquiera de los llamados Cinco Grandes paralizaría la acción del Consejo, y así el voto de esa potencia equivalía prácticamente a un veto.

Es verdad que, como decían los partidarios del veto, en la antigua Liga de las Naciones las decisiones debían tomarse por la totalidad de los países representados en ella y que así no solamente cinco potencias, sino todas ellas, tenían un derecho de veto; pero a eso contestaban los opositores que en la antigua la unanimidad había sido un escudo, no para los grandes, sino para los pequeños países, que en la nueva organización quedaban entregados por completo a la dirección, sin contrapeso, de las grandes potencias.

Resistieron tenazmente ese derecho de veto la mayoría de las medianas y pequeñas potencias, a cuyo frente estuvieron Australia y Nueva Zelandia. Comprendieron, sin embargo, los pequeños países que sólo las grandes potencias tenían los elementos militares, industriales y económicos necesarios para asegurar la paz y rechazar agresiones, y llegaron a aceptar, en consecuencia, esa regla de la unanimidad cuando se tratara de la aplicación de medidas coactivas (económicas o militares), pero rechazaban enérgicamente el derecho de veto cuando se tratara de medidas destinadas a buscar soluciones pacíficas de los conflictos.

Ante la amenaza de que la no adopción de esa regla de la unanimidad hiciera fracasar el propósito de formar una nueva unión de naciones, la gran mayoría de los Estados convino al fin en aceptar el plan de las grandes potencias. Se creó así a favor de éstas una situación tal

de privilegio que les permitía oponerse a toda medida contra ellas mismas o contra sus satélites, por graves que fueran sus amenazas a la paz. Y si las Naciones Unidas han podido oponerse a la agresión de la Corea del Norte y de la China comunista, ha sido únicamente porque Rusia estuvo momentáneamente ausente del Consejo de Seguridad.

La Carta de San Francisco ha confirmado el convencimiento de que la nueva organización mundial no tenía el propósito ni la posibilidad de defender al mundo de la agresiones que pudiera venir de alguna de las grandes potencias. Se basaba ella en el supuesto de que los Cinco Grandes tenían realmente la resolución de mantener la paz y el respeto a los derechos de todos los pueblos y de que, para lograr esos fines, estaban dispuestos a cooperar armoniosamente entre ellos. Si esa armonía llegaba a romperse. "Dios tenga piedad del mundo", dijo el Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Mr. Bidault, en una de las sesiones plenarias.

Los Estados medianos y pequeños convinieron en que ciertas potencias tuvieran derechos especiales dentro de la nueva organización. Claro está que las grandes potencias habían tenido de hecho en el pasado la dirección política del mundo, pero la Carta reconocía oficialmente esa situación y legalizaba así el predominio de los más fuertes, en la esperanza de que esas grandes potencias cumplirían lealmente las obligaciones que asumían.

Sólo el cumplimiento estricto de tales obligaciones podía justificar el extraño privilegio del veto que la Carta les otorgó; pero la actitud de la China comunista, apoyada moral y materialmente por la Rusia soviética, ha quitado su único fundamento al veto y, por lo tanto, a la forma de organización creada por la Conferencia de San Francisco, con derechos y obligaciones jurídicas diferentes para las grandes y las pequeñas potencias.

¿Y cuáles son las grandes potencias a quienes debe corresponder la dirección del mundo? ¿Solamente deben ser consideradas como tales las vencedoras en la última guerra? ¿Pueden ser excluidas permanentemente naciones poderosas como Alemania, el Japón o Italia?

Recordemos que en las vicisitudes de la historia muchas naciones han caído de su grandeza y otras, como los Estados Unidos o el Japón, han aumentado su poderío y su influencia en el mundo. También cinco naciones, pero diferentes a las actuales, o sea Gran Bretaña, Austria, Francia, Prusia y Rusia, conocidas como la Santa Alianza, trataron de organizar el mundo después de las guerras napoleónicas; pero Austria ha desaparecido como gran imperio, y Prusia, después de unificada con el resto de Alemania, ha perdido su puesto en el concierto europeo. En cambio, los Estados Unidos han tomado un papel preponderante en el mundo moderno, y la China ha sido aceptada en San Francisco como uno de los Cinco Grandes. La calidad de gran potencia corresponde al poderío militar, industrial y económico de un país y no puede ser atribuida artificialmente por estipulaciones en los tratados. Un corto período de tiempo puede bastar para producir cambios profundos en la importancia relativa de los Estados.

El ilustre Ruy Barbosa decía en 1907, con la que pudo considerarse en aquella época excesiva vanidad patriótica:

"... Esas diferencias de grandeza entre los países de Europa y los de América son muy accidentales. Aquí (en Europa) el desarrollo es lento. La tierra está toda ocupada. El peso de la lucha por la vida es aplastante. Pero al otro lado del Atlántico, en esos países de rápido crecimiento, la savia humana es como la de nuestros bosques: improvisa pueblos. No nos debilitamos por el servicio militar. No tenemos castas sociales. No sufrimos la terrible herencia de un largo pasado de guerras. No conocemos sino las deudas reproductivas de la paz y del trabajo. En esos vastos reservorios de inmigración, en que la familia se desarrolla libre y numerosa como esos grandes ríos de América, basta a veces una o dos generaciones para duplicar la población de un país tranquilo y próspero. El Brasil, por ejemplo, hace cincuenta años no tenía más de doce o trece millones de almas. Tiene ahora veinticinco millones. ¿Cuántos habrá dentro de veinticinco años, si se tiene en cuenta que los medios para poblar este territorio han crecido incomparablemente, que la afluencia de las corrientes extranjeras ha aumentado cada vez más, y que nuestra existencia lejana, apenas entrevista hasta ahora, comienza hoy a revelarse al mundo en plena luz?

"Para los acontecimientos que forman la historia, ¿qué es el tiempo de una o dos generaciones? No es ya, en el momento del mundo, sino el espacio de un día. ¿Porqué, pues, hablar de débiles, de fuertes, de pequeños y grandes entre las naciones? En estos tiempos la madurez se confunde a veces para los pueblos con la adolescencia. En el curso de esta Era acelerada el porvenir invade el presente. Además, el futuro está siempre lleno de cambios y de sorpresas".

La vida ha justificado las frases optimistas del ilustre brasileño. Nuestra América latina crece rápidamente en poderío y en riqueza, y el Brasil ha duplicado realmente la población que tenía en 1907. De otro lado, en los 44 años transcurridos desde la Conferencia de La Haya, el mundo ha podido asistir al nacimiento y a la desaparición de muchas grandes potencias.

Esas grandes organizaciones: Liga de las Naciones o Naciones Unidas, no tienen por objeto aumentar, por medio de privilegios especiales, el predominio político de ciertos grandes Estados, sino el de asegurar a todos, grandes o pequeños, amantes de la paz contra las agresiones o los abusos de la fuerza, por la coordinación de sus esfuerzos y la solidaridad entre ellos. Los derechos especiales concedidos por la Carta de San Francisco a cinco países, a los cuales se ha querido dar el calificativo de Grandes, no han devuelto la paz al mundo —que fué el propósito que se tuvo al concederlos— y cada día se ha hecho más agudo el conflicto de influencias y la división del mundo civilizado en dos campos opuestos.

La más grave amenaza a la paz del mundo viene justamente de una de esas grandes potencias, que debían garantizarla, y las potencias occidentales se han visto obligadas, para contrarrestarla, a buscar cada vez más la cooperación de las potencias medianas y pequeñas. Así el

eje de la defensa contra la agresión se ha trasladado del Consejo de Seguridad —paralizado por el veto— a la Asamblea, en donde tienen la preponderancia los pequeños países.

La organización creada en San Francisco comienza a resquebrajarse, sin que sea posible modificarla y reforzarla, porque no lo permite el veto, que hace posible a un solo país oponer victoriosamente su voluntad a la de casi la totalidad de los demás Estados.

CONCLUSION:

Los derechos especiales concedidos en el Consejo de Seguridad a las llamadas Grandes Potencias, en 1919, y extendidas en la Carta de San Francisco hasta otorgarles la hegemonía del mundo, son evidentemente contrarios al principio de igualdad jurídica de los Estados, reconocido en la Conferencias de La Haya de 1899 y mantenido invariablemente en las conferencias interamericanas.