

EL PROBLEMA DEL “VETO” EN LAS NACIONES UNIDAS *

*Por el Dr. Josef L. KUNZ, Profesor de
Derecho Internacional de la Universidad
de Toledo (Ohio, Estados Unidos).*

En la primera de mis conferencias sobre la Teoría Pura del Derecho,¹ hablé del placer con que acepté la invitación de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Quiero decir, una vez más, en dos palabras, que ésta invitación constituye para mí un gran honor y que me alegro de estar de nuevo en la gran República Mexicana y en su bellísima capital, que me entusiasman y que amo sinceramente y de veras.

Acepté, naturalmente, con el mayor placer, la invitación de actuar en dos Mesas Redondas sobre temas de Derecho Internacional, disciplina a cuyo estudio, he dedicado mi vida. Permittedme, señores, decir unas breves palabras acerca de cómo me propongo conducir estas Mesas Redondas. Principiaré con una pequeña conferencia introductiva de treinta minutos, después dejaré el campo libre para la discusión del tema; y al final haré, en unas palabras, la recapitulación de la Mesa Redonda.

He elegido como materia de las dos Mesas Redondas, el problema del “veto” en las Naciones Unidas y el de legítima defensa individual y

* Conferencia dada el 27 de enero de 1948 en los Cursos de Invierno de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Fué seguida de una discusión de mesa redonda y de unas palabras finales del autor, que no podemos reproducir por no haber llegado a la Revista las versiones correspondientes, en el caso de que se recogieran. Esta conferencia enlaza con la del propio autor sobre la legítima defensa en materia internacional, que aparecerá en el próximo número de la Revista (*Nota de la Dirección técnica*).

1 Tema acerca del cual el profesor Kunz desarrolló un ciclo de cuatro conferencias, también durante los cursos de invierno de 1948 en la Escuela Nacional de Jurisprudencia. (*Nota de la Dirección técnica*).

colectiva, temas que guardan estrecha conexión entre sí, ya que son de importancia verdaderamente transcendental para el éxito de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo que estos problemas presentan un interés enorme desde el punto de vista científico, nos permiten penetrar hasta los rincones más profundos del tema de la organización internacional.

Hablaré hoy sobre el caso del "veto" en las Naciones Unidas. Para ello analizaré brevemente el desarrollo histórico que condujo a la fundación de las Naciones Unidas, y el desenvolvimiento de nuestro problema en dicho organismo desde su fundación, así como las dificultades surgidas y las propuestas y ensayos para superar tales obstáculos.

La evolución histórica de la humanidad en los últimos cien años, tendiente a una integración del mundo entero por el progreso de las ciencias naturales, y a la vez a una desintegración del mismo por un deseo exagerado de soberanía y por un extremo y peligroso nacionalismo, nos ha conducido a una situación paradójica y crítica, a una antítesis entre nuestro progreso en las ciencias naturales y nuestra rancia e incomprensiva actitud en las relaciones sociales y, especialmente, internacionales. La revolución industrial, el progreso en las comunicaciones y el tráfico mundial han conducido a una forzosa unidad del mundo, a una inevitable interdependencia de todas las naciones en la paz y en la guerra, mientras que ni social ni psicológicamente estamos listos para tal situación. Tal antítesis amenaza en esta época atómica la destrucción total de toda nuestra cultura occidental-cristiana. Vivimos una de las grandes crisis de la humanidad. ¿Cómo reconciliar esta antítesis?; ¿cómo es posible modificar nuestras relaciones de hombre a hombre, de nación a nación armonizándolas de tal manera que lleguen a ser adecuadas a la presente situación? Es imposible, sin duda, retornar a los tiempos pre-industriales.

En consecuencia, surge el grito en pro de una "organización internacional". Este grito fué oído no solamente en los círculos de los estudiosos del Derecho internacional, sino también entre los políticos, los estadistas y aún entre los llamados "hombres de la calle". Es necesario, en primer lugar, plantear el problema correctamente. "Organización internacional" no quiere decir, como algunos creen, añadir algo mecánicamente al Derecho internacional. La organización internacional *es* el Derecho internacional de una estructura avanzada, y en manera alguna una estructura primitiva como la del Derecho internacional aún vigente. La tarea, pues, consiste en transformar el Derecho internacional primitivo de hoy en Derecho más avanzado. Trátase de una empresa política del Derecho internacional; en consecuencia, no es solamente necesario cono-

cer el desarrollo histórico y el *status* actual del Derecho internacional y las bases teóricas del Derecho y de su desarrollo en general, y las diferencias que hay y que habrá entre el Derecho nacional, que es un Derecho entre individuos, y el Derecho internacional, que es el Derecho de un número limitado de grandes grupos de individuos, sino que es imperioso también tener en cuenta las posibilidades políticas actuales. La política es el arte de lo posible. La diferencia se establece aquí entre las sanas propuestas de política del Derecho internacional y las meras utopías.

Desde los tiempos más remotos los hombres han forjado proyectos para la llamada "paz eterna"; pero fueron sólo proposiciones, muchas veces meras utopías, aunque algunas llegaron a concretarse, como el panamericanismo bolivariano y el panamericanismo actual, si bien son sistemas regionales solamente.

Por primera vez después de la primera guerra mundial, hemos visto la fundación de una organización internacional, destinada a ser universal. Entre las dos posibilidades, a saber: Estado mundial o Estado mundial federal y una mera confederación de Estados soberanos más o menos fuerte, los creadores de esta organización han optado por la segunda, teniendo en cuenta las posibilidades políticas de realización. Esta fué la Sociedad de Naciones de Ginebra. El mundo entero esperó de ella un cambio trascendental. Pero hemos vivido la gloria, para luego sentir el debilitamiento y la parálisis y contemplar después la desaparición de la Sociedad de Naciones, y vivir por última vez los años trágicos de la segunda guerra mundial. Señores, para mí que fuí un entusiasta de la Sociedad de Naciones; para quien, como yo, ha dedicado su vida al estudio del Derecho internacional y durante veinte años ha hecho un gran esfuerzo práctico, y ha consagrado una gran parte de sus estudios teóricos a la institución ginebrina, la tragedia de la Sociedad de las Naciones representa una tragedia personal.

Ya durante esta segunda guerra, la necesidad de fundar de nuevo una organización internacional después de la guerra fué claramente sentida. La primera insinuación se halla en la "Carta del Atlántico" de 14 de agosto de 1941. El programa fué expuesto en la Declaración de Moscú de 30 de octubre de 1943. Este programa, habla de una "organización general internacional, basada en el principio de la soberanía igual de los Estados amantes de la paz, para el mantenimiento de la seguridad internacional y de la paz". Tenemos en estas pocas palabras ya toda la Carta de las Naciones Unidas *in nuce*.

La actual organización internacional debe, pues, ser de nuevo una confederación más o menos fuerte de Estados soberanos. Pero se esperaba que fuera posible evitar las flaquezas de la institución ginebrina y que escarmentados por el destino de ella, se hubiese fundado un organismo mucho más fuerte que la Sociedad de Naciones. Se advierte, sin embargo, un cambio de atmósfera: mientras la Sociedad de Naciones nació en un ambiente de optimismo, las Naciones Unidas son el producto del pesimismo. La seguridad —valor fundamental, pero más bajo, de un orden legal— domina el pensamiento. A fin de asegurar esta seguridad internacional, se piensa, como medio más seguro, en la fuerza, en la subyugante fuerza física. Tal fuerza la tienen las Grandes Potencias. En consecuencia, las Grandes Potencias deben tener una posición extraordinaria en la nueva organización. Sólo ellas pueden asegurar la paz, en el supuesto de que estén unidas. La segunda guerra mundial ha mostrado que hay actualmente tres Grandes Potencias: los Estados Unidos, la Unión Soviética y la Gran Bretaña. Los llamados “Tres Grandes” (The Big Three”) tomarán, pues, la iniciativa y determinarán la Constitución de la nueva organización.

Sobre esta base descansan las propuestas de Dumbarton Oaks de 7 de octubre de 1944. Las Naciones Unidas no son fundamentalmente más que una nueva Sociedad de Naciones; pero entre ambos organismos hay grandes diferencias. La esencial desde el punto de vista de nuestro problema, es la creación del Consejo de Seguridad, compuesto de representantes de once naciones, incluyendo cinco miembros permanentes. Sin embargo, no fué posible resolver en Dumbarton Oaks el problema del voto en el Consejo de Seguridad, que es, al mismo tiempo, el problema del “veto”. Hubo acuerdo en que el sistema de la unanimidad, vigente en el Consejo de la Sociedad de las Naciones, debía ser reemplazado por el sistema de la mayoría de votos. Pero ¿qué mayoría?: ¿de qué miembros?: ¿para cuáles asuntos?

Sería falso afirmar que el “veto” fué demandado sólo por la Unión Soviética. Al contrario: también Gran Bretaña y Estados Unidos lo pidieron. Los representantes norteamericanos no habían olvidado que el Senado rehusó la ratificación del Pacto de la Sociedad de las Naciones después de la primera guerra mundial; no querían un sistema, según el cual, las fuerzas armadas norteamericanas pudieran ser enviadas al extranjero sin el consentimiento del Congreso. Pero mientras los Estados Unidos hubieran querido restringir el “veto” a los asuntos de mayor importancia, la Unión Soviética, en cambio, deseaba la extensión del veto a todas las

acciones del Consejo de Seguridad, incluyendo el arreglo pacífico de los conflictos internacionales. Insistían en el veto, incluso en el caso de que uno de los miembros permanentes fuera parte en el conflicto o acusado de agresión.

La solución de este conflicto fué alcanzada en la sesión de los "Tres Grandes" en Crimea. El Presidente Roosevelt propuso una fórmula de convenio (o concesión) que fué aceptada por el Mariscal Stalin. Esta famosa "fórmula de Yalta" de comienzos de 1945, fué la base de discusión en la Conferencia de San Francisco de 1945.

Después de la publicación de las propuestas presentadas en Dumbarton Oaks, muchas críticas se elevaron contra ellas. Se decía, con razón, que dichas propuestas se basan únicamente en el pensamiento de la seguridad —noción negativa—; que se fundan tan sólo en la fuerza; que las palabras "justicia" y "Derecho internacional" no se mencionan siquiera. Tales omisiones fueron corregidas en San Francisco. Se decía asimismo que dichas propuestas no constituyen en verdad más que una alianza de los "Tres Grandes", y que tal alianza constituye una dictadura dentro de las Naciones Unidas, una posición por encima del Derecho. Naturalmente, varias Repúblicas latinoamericanas para las cuales mucho de la nueva organización internacional resultaba en contradicción con los principios del Sistema Inter-Americano, propusieron modificaciones, enmiendas y reformas. La Conferencia Inter-Americana para los Problemas de la Paz y de la Guerra, que tuvo lugar en la ciudad de México en 1945, entre la sesión de Yalta y la Conferencia de San Francisco, adoptó una resolución por la cual las Repúblicas latinoamericanas, se reservaron el derecho completo de presentar enmiendas en la Conferencia de San Francisco.

En la Conferencia de San Francisco, la crisis más grave fué exactamente sobre el veto. Todas las potencias medianas y pequeñas tomaron una posición contraria a la fórmula de Yalta. El verdadero líder de la oposición fué el representante de Australia. Las enmiendas presentadas fueron de todas clases: desde reformas menores hasta la eliminación completa del veto. La actitud de Francia fué interesante: al comienzo parecía que tendría el papel de líder de la oposición; pero la inclusión definitiva en la aristocracia de los miembros permanentes la indujo a asociarse a la actitud de los otros miembros permanentes. Hubo también una diferencia en la interpretación de la fórmula de Yalta entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, que fué solucionada mediante un nuevo acuerdo, el cual fué aceptado por el Mariscal Stalin, después de que el Presidente Roosevelt hubo enviado al señor Hopkins a Moscú con tal motivo. Des-

pués de este arreglo y de la adhesión de Francia, los miembros permanentes presentaron un frente unido.

Las otras Potencias presentaron, en primer lugar, veintitrés preguntas a los "Tres Grandes" sobre la interpretación del veto. Los "Grandes" dieron su respuesta el 7 de julio. En segundo lugar, con el señor Evatt de Australia como líder, se hizo un esfuerzo para eliminar completamente el veto en el proceso de investigación y conciliación para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales. En tercer lugar, se hizo otra tentativa de eliminar el veto en el proceso de enmiendas. Todas estas tentativas fracasaron. Los "Grandes" declararon crudamente que, según su interpretación de la fórmula de Yalta, no podían aceptar ninguna enmienda, en una palabra, que los Estados tenían que optar entre la fórmula de Yalta tal como los Grandes la entendían y el hecho de que no hubiese organización de las "Naciones Unidas". Bajo esta presión, solamente diez Estados —entre ellos México— votaron en la sesión final del Comité III contra la fórmula de Yalta, y en la sesión plenaria, únicamente Colombia y Cuba dieron un voto negativo.

Esta es la historia del artículo 27 de la Carta. He aquí el texto :

1)

2) Las decisiones del Consejo de Seguridad en cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de siete miembros.

3) Las decisiones del Consejo de Seguridad en todas las demás cuestiones, serán tomadas por el voto afirmativo de siete miembros, inclusive los votos afirmativos de todos los miembros permanentes; pero en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del artículo 52, "la parte en una controversia se abstendrá de votar".

¿Qué es, pues, el *status* jurídico del "veto" según la Carta de las Naciones Unidas". Quiero exponer este problema brevemente.

El Consejo de Seguridad, pese a su competencia limitada, es, desde luego, el órgano más importante y poderoso de las Naciones Unidas. Tiene "la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales" (art. 29); "los miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad" (art. 25); la Asamblea General no puede hacer recomendaciones sobre una controversia o situación, mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta respecto de las mismas (art. 12); el Consejo "podrá establecer los organismos subsidiarios necesarios" (art. 29); la Asamblea puede admitir nuevos miembros solamente previa "recomendación del Consejo de Seguridad" (art. 4).

El Consejo tiene el papel principal en el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, y es asimismo el único órgano de las Naciones Unidas que puede adoptar decisiones. La Asamblea puede discutir y tomar resoluciones; pero éstas sólo son "recomendaciones" con fuerza moral —esperémoslo—, pero sin fuerza legal obligatoria, mientras que el Consejo de Seguridad puede adoptar decisiones legalmente obligatorias y monopoliza, además, el uso de la fuerza, no solamente respecto de los otros órganos de las Naciones Unidas, sino también respecto de los miembros, quienes, a tenor del párrafo 4o. del artículo 2o. deben abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, con la única excepción de la legítima defensa individual o colectiva (art. 51).

Aparece, pues, claro, que el Consejo de Seguridad, sí puede operar efectivamente; que es un órgano poderoso, cuyo poder se aproxima al de un Gobierno en los asuntos de su competencia. Se compone de once miembros, seis elegidos y cinco permanentes. Pero si el Consejo de Seguridad es posiblemente un órgano poderoso, el verdadero poder se encuentra, a causa del "veto", en manos de los miembros permanentes.

¿Cómo opera el veto, según la Carta de las Naciones Unidas?

1) En cuestiones de procedimiento, la mayoría de siete miembros elegidos o permanentes, decide, y por tanto, no hay veto".

2) En todas las demás cuestiones, se necesita no solamente una mayoría de siete miembros, sino también que esta mayoría incluya "los votos afirmativos de todos los miembros permanentes".

3) Si un miembro permanente es parte en una controversia, debe abstenerse de votar en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI (es decir, arreglo pacífico de los conflictos internacionales) y del párrafo 3 del artículo 52 (es decir, arreglo pacífico de un conflicto regional).

Pero eso no es todo:

4) Puede haber controversia acerca de si tal o cual cuestión es de procedimiento o substantiva. Trataré del problema que en Derecho Internacional Privado se suscita a propósito de la aplicación del Derecho pertinente o de la *lex fori*. Ahora bien: la cuestión preliminar de si una cuestión es de procedimiento o substantiva, está sujeta al veto; y surge entonces el llamado "doble veto".

5) Un problema análogo se presenta, en cuanto a la línea divisoria entre "conflicto" o "situación".

6) Ciertamente que ningún miembro permanente puede impedir la consideración o discusión, por el Consejo de todas las materias traídas ante él, por un Estado, ni puede evitar que el Consejo acuerde la audición de los Estados en pugna. El veto no puede tampoco impedir los primeros pasos para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales. Pero más allá de este punto están sujetos al veto, porque pueden conducir a medidas de ejecución forzosa. Esta cadena de acontecimientos comienza —decía la respuesta de los “Grandes” en San Francisco—, “cuando el Consejo decide hacer una investigación”. De esta manera, el “veto” limita severamente incluso el arreglo pacífico de conflictos.

7) En los trámites preliminares e incluso en los que comienzan con la investigación, los miembros permanentes deben abstenerse de votar, si son parte en la controversia, pero solamente mientras el Consejo considera el conflicto a tenor del Capítulo VI. Pero el veto se aplica si se trata de una agresión o de la ejecución forzosa conforme el capítulo VII. Así, pues, no cabe acordar ni aplicar sanciones contra un miembro permanente.

8) Más aún: los miembros permanentes pueden impedir el arreglo pacífico a partir de la investigación, aun cuando no sean parte del conflicto. El veto, además, puede impedir la decisión de las sanciones de fuerza, no sólo en contra de los miembros permanentes, sino contra cualquier miembro de las Naciones Unidas, siempre que éste sea favorecido por un miembro permanente.

9) Ciertamente que, además de los votos afirmativos de los miembros permanentes, se necesitan dos votos más; pero si los miembros permanentes están acordes, siempre les será posible y aun fácil políticamente, obtener esos dos votos.

10) Como la recomendación del Consejo, en cuanto a la admisión de nuevos miembros, es una cuestión substancial, cae bajo los efectos del veto.

11) Lo mismo ha de decirse de la revisión de la Carta. Pese al artículo 103, en última instancia el “veto” se aplica según el artículo 102.

12) El veto, finalmente, se aplica también a todas las decisiones de los órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad: Comisión Atómica, Comisión de Desarme y Comité de Estado Mayor.

En los comienzos de las Naciones Unidas se temió la dictadura de los miembros permanentes: se dijo, con razón, que estaban por encima

del Derecho; que no hay "seguridad colectiva", porque las sanciones no pueden ser impuestas, no ya contra los miembros permanentes, sino tampoco contra ningún miembro, siempre que algún miembro permanente use de su derecho de "veto". Tal situación encierra el peligro de que los miembros no permanentes estén menos interesados en cumplir las obligaciones de la Carta que en contar con un poderoso amigo entre los miembros permanentes, a fin de que mediante su veto los proteja de la aplicación de sanciones. Que este peligro existe, lo revela la actitud de los miembros que pertenecen al "bloque soviético".

Pero el veto puede conducir no solamente a una dictadura de los "Grandes", a la formación de bloques, sino también, por el contrario, a una parálisis del Consejo de Seguridad. Recordemos la institución del *liberum veto* en el antiguo reino de Polonia, en el que fué una de las razones fundamentales de su ruina. Al principio, los "Tres Grandes" pensaron que la paz y la seguridad únicamente podían asegurarse mediante la fuerza subyugante de las Grandes Potencias; que no era posible aplicar sanciones contra una verdadera Gran Potencia, y que tal aplicación, veto o no veto, significaría, en todo caso, la tercera guerra mundial. Por tal razón, los "Tres Grandes" debían ponerse de acuerdo, y se esperaba firmemente que el acuerdo que había existido durante la guerra subsistiera después de ella y constituyera la base firme de las Naciones Unidas.

Por desgracia, el desarrollo histórico ha sido por completo diferente. Ni Francia ni China son Grandes Potencias en este momento, y la misma Gran Bretaña ha perdido mucho de su poder. Vivimos en un mundo de dos Grandes Potencias únicas: los Estados Unidos y la Unión Soviética. Y estas dos Grandes Potencias se hallan a través del mundo, en las Naciones Unidas y fuera de ellas, en una lucha franca por el poder, separadas por un abismo ideológico. La consecuencia del veto, pues, no fué la dictadura, sino la parálisis del Consejo de Seguridad. Como lo ha dicho el profesor colombiano Nieto Arteta: "El veto no es solamente la expresión de la preponderancia de las Grandes Potencias, sino también la razón de la impotencia del Consejo de Seguridad".

Examinemos ahora, en rápida ojeada, los resultados de la aplicación del veto hasta el momento. Los "Grandes" prometieron en San Francisco que el veto no se utilizaría para obstruir el funcionamiento del Consejo de seguridad, sino sólo en interés de la organización mundial y que sería usado "con parsimonia" ("*will be sparingly used*", en el original inglés).

Hasta ahora, hemos visto la aplicación del veto veintitrés veces: en dos lo ha usado Francia y en las veintiuna restantes la Unión Soviética. De estos 21 vetos, seis fueron usados durante la discusión por el Consejo de la situación en Grecia, tres con respecto a España, uno con respecto a Siria, otro con respecto a la controversia entre Gran Bretaña y Albania; dos veces intervino el llamado “doble veto”, y diez vetos se manifestaron respecto a la admisión de nuevos miembros. En todos los casos el veto fué ejercido frente a la gran mayoría del Consejo de Seguridad, ya que solamente Polonia votó con la Unión Soviética, o sea dos votos contra nueve. En los Asuntos de Siria y de España, la Unión Soviética hizo uso del veto frente a una decisión con la cual no estaba de acuerdo por la simple razón de que consideraba la decisión demasiado indulgente. El resultado es que el Consejo de Seguridad está completamente paralizado; que no ha sido posible, después de dos años de gran trabajo, avanzar en la solución del problema relativo al control de la energía atómica —problema de vida o muerte—, que la Comisión de Desarme y el Comité de Estado Mayor no han hecho nada hasta ahora. De manera que el Consejo de Seguridad, no tiene ninguna fuerza armada para la ejecución de sus decisiones para oponer a las agresiones; que Estados tan viejos como Irlanda y Portugal, Italia y Austria no pudieron ser admitidos como nuevos miembros, y que hasta ahora no ha sido posible nombrar Gobernador para el Territorio Libre de Trieste.

Es natural que dicha situación, y la institución del veto como tal, fueron objeto de muchos ataques y de numerosas propuestas de reforma, por parte de sabios y de corporaciones, así como también de políticos y hombres de Estado y de las mismas Naciones Unidas. Estas propuestas de reforma son de carácter muy diferente. Desde un punto de vista sistémico, cabe diferenciar en ellas:

1) El ataque total contra la presente organización de las Naciones Unidas. Se dice que la Carta fué votada antes de que la primera bomba atómica cayera sobre Hiroshima y que este hecho ha cambiado totalmente la situación internacional, de tal manera que las Naciones Unidas son absolutamente inadecuadas para mantener la paz y la seguridad internacionales en la “era atómica”. Se propone, en consecuencia, abolir las Naciones Unidas y reemplazarlas por una organización internacional nueva de un Estado mundial federal, por medio de la creación de un “gobierno mundial”. Existen algunas organizaciones en pro de tal gobierno mundial en Europa y muchas en los Estados Unidos. Y el tema cuenta ya con una abundante literatura, de la que recordaré solamente el libro de

Reeves, *Anatomía de la paz*, del que se han vendido en los Estados Unidos millones de ejemplares. La falla de este libro consiste en que si bien defiende un fin con gran entusiasmo, no nos muestra la vía para alcanzarlo, con olvido de que en Política las mejores ideas valen poco, si no son asequibles. Es claro que en la situación histórica actual, la creación de un Gobierno mundial representa una utopía; abolir las Naciones Unidas no quiere decir abrir la vía a un Gobierno mundial, sino dejar el mundo sin nada.

Reconociendo esto, otros adherentes a la idea del Gobierno mundial, han propuesto no la abolición de las Naciones Unidas, sino su transformación gradual, en el sentido de llegar a un gobierno mundial por vía de enmiendas.

2) La posición de quienes reconocen que las Naciones Unidas constituyen el máximo de organización internacional que puede ser alcanzado actualmente. Este sector, que representa la mayoría, se ha propuesto atacar el veto en las Naciones Unidas por medio de enmiendas, bien para eliminarlo completamente o para restringirlo. Pero este medio resulta prácticamente imposible también, porque la presentación de enmiendas está sujeta asimismo al veto y semejante enmienda sería vetada, naturalmente, por la Unión Soviética. Además, no sólo ella, sino también los Estados Unidos y probablemente los otros miembros permanentes, se opondrían a la eliminación del veto.

3) En tal situación, las ideas se concentran alrededor del problema de cómo sería posible liberar las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad de la parálisis actual. En esta dirección son también las propuestas.

a) Privadamente se discutió la posibilidad de que casi todos los miembros denuncien la Carta y después funden una nueva organización internacional, si es necesario, sin el "bloque soviético". Pero tal medio heroico no cuenta con la aprobación de los Gobiernos, a causa del peligro inherente: una nueva organización internacional sin el "bloque soviético", sería casi una alianza contra este bloque, lo cual haría el abismo entre el este y el oeste definitivo y, quizás, sería el primer paso hacia la tercera guerra mundial.

b) Como todas estas vías, incluyendo la presentación de enmiendas, no son posibles políticamente, la única que resta es la de inducir a los miembros permanentes a hacer un uso muy restringido de su derecho de veto. En tal sentido, el problema fué discutido en la primera Asamblea de Nueva York el año pasado, pero sin gran éxito práctico. En la segunda Asamblea,

que ha tenido lugar en el otoño de 1947 en Nueva York, esta idea ha progresado y fué el eje de los debates. Esta vez el ataque no provino sólo de los miembros no permanentes, puesto que los Estados Unidos se unieron a la oposición contra el veto. La idea no fué la de eliminar el veto o la de formularle enmiendas, sino la de atacar el *abuso del veto*.

aa) El mismo consejo de Seguridad había operado un pequeño progreso, al entender que la abstención de un miembro permanente en el momento de votar, no equivale al ejercicio del veto. La legalidad de este uso es dudosa, porque el artículo 27 categóricamente requiere "los votos afirmativos de todos los miembros permanentes". Pero hasta ahora el nuevo uso ha quedado establecido.

bb) El Secretario de Estado Marshall ha dicho en la segunda Asamblea, que la regla del veto hace necesario la limitación de su uso; que el abuso del veto ha paralizado el Consejo de Seguridad; que el mundo no soportará que la voluntad de la gran mayoría se frustre por un solo veto; que el procedimiento del veto debe ser liberalizado mediante la eliminación del veto respecto de todo lo discutido a tenor del capítulo VI, respecto a la aceptación de nuevos miembros, y a su extensión a cuestiones de procedimientos. Vemos, pues, la idea originaria de los Estados Unidos de restringir el veto a cuestiones que tienden al uso de la fuerza. Por estas razones, se hizo un esfuerzo para aumentar el prestigio y la autoridad de la Asamblea. En este sentido, la Asamblea se pronunció fuertemente contra el abuso del veto respecto a la admisión de nuevos miembros, la Asamblea ha votado la institución de una Comisión en Corea, de otra Comisión para vigilar la situación en Grecia, y, finalmente, la creación de la llamada "Pequeña Asamblea", que funcionará, por el momento, hasta la próxima sesión regular de la Asamblea. Esta "Pequeña Asamblea" ha sido encargada del estudio del problema del abuso del veto.

Naturalmente, la lucha principal fué entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, representada por el señor Vichinsky. Técnicamente, el triunfo de los Estados Unidos fué completo: todas sus propuestas fueron aceptadas, y las nuevas instituciones se crearon por enorme mayoría de votos. En la Asamblea, la Unión Soviética no tiene veto. Pero los rusos y todo el bloque soviético votaron contra dichos acuerdos después de muchos discursos violentos. Para la Unión Soviética, el veto es el nervio de las Naciones Unidas. En primer lugar, los rusos, "realistas" en política, quieren que la verdadera dirección de las Naciones Unidas esté en manos de los "Tres Grandes". Están convencidos de que la paz solamente puede ser mantenida mediante la unanimidad de los "Grandes"; no hablan jamás

del "veto", sino del "principio de unanimidad de las Grandes Potencias". Y están igualmente persuadidos de que son imposibles las sanciones contra una Gran Potencia. Quieren mantener la completa soberanía de la Unión Soviética. En segundo lugar, creen que deben insistir en el veto en toda su extensión, como medio de seguridad de Rusia, por espíritu de desconfianza contra el Occidente. Ven en la mayoría anti-soviética el núcleo de una posible alianza mundial contra la Unión Soviética, y en las proposiciones de la Segunda Asamblea un *agere ius fraudem legis* contra la competencia del Consejo de Seguridad. Han anunciado, por último, que el ensayo de eliminar o debilitar el veto, equivale a la destrucción de las Naciones Unidas y han atacado estas proposiciones como inconstitucionales y como una "violación de la Carta".

Naturalmente, el bloque soviético no pudo impedir dichas resoluciones, porque no hay veto en la Asamblea; pero han decidido boycotear estas nuevas Comisiones, así como toda discusión sobre el veto. Ello equivale a dejar parcialmente las Naciones Unidas, con tanto más motivo cuanto que, además, los rusos no participan en la mayoría de las organizaciones especializadas de las Naciones Unidas.