

El corto siglo XX, a la búsqueda de una paz imposible (1918-1989)

The short 20th century's search for an impossible peace (1918-1989)

Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA
Universidad de Valladolid
guardia@fyl.uva.es

Fecha de recepción: 23-12-2017
Fecha de aceptación: 1-3-2018

RESUMEN

La sucesión en pocos años de las dos grandes guerras del siglo XX marcó indeleblemente el futuro del planeta. Después de la derrota en 1918 de los imperios centrales, la búsqueda de una paz duradera que estuvo en el sentir de muchos de los protagonistas de aquella época resultó imposible. En ello tuvieron no poca responsabilidad el contenido y las consecuencias de los Tratados de Paz de Versalles.

Tras 1945, la conciencia general de que un conflicto como el vivido no debería volver a repetirse bajo ninguna circunstancia se manifestó en declaraciones de buena voluntad que a la postre quedarían difuminadas por la presencia de la Guerra Fría. Los enfrentamientos bélicos, aunque lejos del escenario europeo, demostraron el escaso vigor de la idea de paz universal sobre la que en teoría se cimentaba el orden internacional.

Nuestro objetivo es analizar las carencias y los logros de los fundamentos sobre los cuales trató de construirse una paz auténtica hasta las transformaciones radicales que el sistema internacional sufrió en el período 1989/91.

PALABRAS CLAVE: paz-guerra, Sociedad de Naciones, Organización de las Naciones Unidas, sistema internacional, 1918-1989.

ABSTRACT

The short chronological distance between the two great wars of the twentieth century left an indelible mark upon the future of the planet. After the defeat of the central empires in 1918, the forlorn hope of achieving an enduring peace, cherished by many of the leading protagonists of that time, proved impossible. To a great extent, the content and consequences of the Peace Treaties of Versailles were to blame for this failure.

From 1945 onwards the widespread awareness that under no circumstances should another conflict of similar dimensions ever arise was often explicitly recollected in goodwill declarations which, nevertheless, would eventually become blurred upon the outbreak of the Cold War. Armed

confrontations, although far from the European stage, showed the feebleness of the idea of universal peace on which the new world order had been constructed.

This article aims to provide an analysis of the weaknesses and achievements of the foundations upon which there was an attempt to build true peace until the radical transformations of the international order in 1989-1991.

KEY WORDS: peace-war, League of Nations, United Nations Organisation, international system, 1918-1989.

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

El extenso e intenso período de tiempo propuesto para nuestra aportación a este número monográfico implica la dimensión ensayística de la misma. Entre las incontables repercusiones de las dos guerras mundiales del siglo XX figuró como elemento sustancial una disposición generalizada a favor de lograr una paz auténticamente duradera, actitud a la que, desde luego, no fueron ajenos los dirigentes políticos de la nueva situación generada en aquellos dos momentos, y que fructificó en la creación de las dos grandes organizaciones supranacionales, la Sociedad de Naciones y la Organización de las Naciones Unidas. En ellas quedó depositada la buena voluntad de la mayoría de los responsables estatales en busca de compartir tan preciado bien; de ahí que la paz, como reacción al conflicto, procurase institucionalizarse en unas organizaciones. Sin embargo, la eficacia y continuidad de estas terminaron por depender no de todos por igual sino, principalmente, de la postura de las grandes potencias, una postura que variaba según la configuración de los contextos internacionales, los cuales, influidos a su vez por las potencias, no sólo condicionaron sino que determinaron las acciones de dichos organismos.

En efecto, aunque las grandes potencias eran las que, en principio, avalaban y apoyaban la creación y financiación de estas organizaciones, se veían por otra parte atrapadas en sus intereses estatales y en el control, por vía directa o indirecta, de la situación internacional. Esto las hacía reticentes a trasladar competencias o ceder soberanía a estas instituciones, cuyo funcionamiento y eficacia se veían, de esta forma, comprometidos por quienes por su capacidad y responsabilidad más obligados estarían a favorecerlas.

De este modo, la contradicción entre, por un lado, los buenos deseos característicos del moralismo wilsoniano –y de los principios rectores de la SDN y de la ONU– y, por otro, la realidad internacional –la memoria de los agravios, el irredentismo, la necesidad de justificar las políticas internas de los Estados-nación... en definitiva: la primacía de los propios intereses– parecía conducir irremediabilmente al fracaso, máxime cuando los grandes actores (Estados Unidos tras la Primera Guerra Mundial, a quien se unió la URSS tras la Segunda) se distanciaron, por distintas razones, de los objetivos propuestos en estos organismos.

Con todo, tampoco pueden soslayarse los logros, si consideramos la dificultad que hasta entonces, a lo largo de la historia, había entrañado la consecución de la paz. Aunque la Sociedad de Naciones fracasó en términos absolutos si la entendemos en términos de finalidad –pues es obvio que no evitó el estallido de una nueva conflagración en 1939–, los famosos “Catorce Puntos” de Woodrow Wilson que la habían inspirado generaron una cierta conciencia moral sobre la necesidad perentoria de la paz. De hecho, salvo algunos aspectos más coyunturales, lo esencial de su legado sería asumido por la Organización de las Naciones Unidas en su Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Por todo lo anterior, el objetivo de nuestro trabajo se centra en establecer una línea de continuidad en la preservación de la paz no sólo como contraposición a la guerra sino como ausencia de conflicto, hecho novedoso en la historia y meta principal de las dos organizaciones supranacionales que, surgidas al final de estas dos guerras, pretendieron este salto cualitativo en la construcción de la paz.

Reiteramos nuestro afán interpretativo en función de los trabajos realizados en estos últimos años, muchos de los cuales utilizan documentación, ya conocida pero en algunos casos poco explotada, de estos organismos internacionales, que en muchas ocasiones se estudian no como objeto propio sino como una especie de apéndice o corolario necesario de las dos guerras¹.

2. LA PAZ DESPUÉS DE LA GRAN GUERRA

La edificación de la paz constituye un proceso extremadamente complejo, necesitado tanto de un análisis riguroso de los motivos que condujeron al estallido del conflicto previo con el fin de atajar las causas como de una decisión inalterable de los actores implicados de que no se vuelva a producir. Un objetivo difícil de conseguir –imposible, si consideramos la sucesión de guerras abiertas en el siglo XX– y todavía más difícil cuando en 1914 las hostilidades implicaron a las potencias mundiales, técnicamente garantes del equilibrio de poder en Europa².

Después de una devastación como la provocada por los años de guerra, pocos auguraban una paz con soluciones definitivas, con acuerdos que dejaran a un lado los rencores y el odio generados; de ahí la relevancia de la Conferencia de París, frecuentemente denostada, pero de la que, a pesar de las dificultades del momento, se desprende en muchos de los actores participantes una voluntad sincera de avanzar hacia acuerdos, de poner las bases de una arquitectura de la paz. Ciertamente, los intereses particulares también influían; entre ellos, las apetencias territoriales de algunos Estados ante la descomposición de los imperios centrales o el interés británico por recuperar el equilibrio de fuerzas en el continente. Habría que contar, además, con la diplomacia oculta que durante los años de guerra había conducido a la firma de tratados secretos entre algunas potencias y que, irremediabilmente, condicionarían la paz. Las reivindicaciones nacionales en el Báltico y en Polonia sonaban con fuerza mientras las colonias esperaban con incertidumbre los pasos que las metrópolis comenzaran a dar para satisfacer sus afanes de autonomía o independencia.

1 Los repertorios documentales son muy extensos. Por ejemplo, para todo lo que tiene que ver con la Sociedad de Naciones se encuentran H. W. V. Temperley, *A History of the Peace Conference of Paris*, Londres, Oxford University Press, 1969 (reedición de la obra de los años veinte de este diplomático e historiador británico, que tuvo mucho que ver en la estrategia de su país para la conferencia de paz); E. A. Reno, *League of Nations Documents, 1919-1946: A Descriptive Guide and Key to the Microfilm Collection*, Woodbridge, Research Publications, 1973-1975, 3 vols.; y V.-Y. Gheblali (ed.), *Bibliographical Handbook of the League of Nations*, Ginebra, United Nations Library, 1980, 3 vols. Respecto a las Naciones Unidas, resultan de gran interés, tanto por su contenido como por la documentación que aportan, los dos volúmenes de E. Luard, *A History of United Nations. 1. The Years of Western Domination, 1945-1955; 2. The Age of Decolonization, 1955-1965*, Londres, MacMillan, 1981 (1) y 1989 (2), así como las publicaciones del Proyecto de Historia Intelectual de las Naciones Unidas (<http://www.unhistory.org>), cuyas principales aportaciones se encuentran resumidas en R. Jolly, M. Emmerij y T. G. Weiss, *El poder de las ideas. Claves para una historia intelectual de las Naciones Unidas*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2007.

2 Ciertamente, la magistral aportación de Margaret MacMillan ofrece una explicación global de los procesos desencadenantes del conflicto: *The War that Ended Peace: how Europe Abandoned Peace for the First World War*, Londres, Profile Books, 2014.

Aun así, las ambiciones particularistas no ocupaban todo el espacio de discusión en los prolegómenos de la Conferencia de Paz. Desde la primavera de 1916 el presidente Thomas Woodrow Wilson había tomado la iniciativa para defender un orden internacional en el que, una vez concluida la guerra, primaran los valores de paz y justicia universales y en el que se involucraran las potencias europeas con el fin de erradicar enfrentamientos en el futuro.

El idealismo wilsoniano parecía difícil de conjugar con el escenario europeo, con la actitud de algunos Gobiernos de buscar compensaciones inmediatas a costa de sus enemigos sin reparar en las consecuencias que de ello podrían derivarse a medio plazo³. No es extraño, pues, que después de una guerra de tan larga duración y con tantos intereses en juego, las conversaciones de paz se demorasen otros seis años hasta alcanzar un acuerdo definitivo.

Finalmente, el espíritu de revancha impuso sus condiciones. Abierta en enero de 1919 en París, la Conferencia de la Paz sirvió para demostrar que los vencedores no tenían intención alguna de escuchar y menos aún de atender posibles alegaciones de los vencidos. Los representantes de los treinta y dos Estados victoriosos negociaron al margen de Alemania, incurriendo en ocasiones en flagrantes humillaciones que quedarían en la memoria de millones de alemanes.

No hubo, pues, correspondencia entre las teóricas aspiraciones de las delegaciones presentes en París a que la paz fuese lo más justa posible con el fin de evitar conflictos futuros e impulsar un sistema internacional fundamentado en el entendimiento entre los pueblos. El desarrollo de las sesiones abocaría a los cinco tratados de la Paz de París, que pretendía canalizar los empeños nacionales salidos del conflicto hacia un orden mundial con tres ideas-fuerza: la democracia, el respeto a las nacionalidades y la seguridad conjunta. Los Gobiernos estatales velarían por el mantenimiento de la paz, para lo cual los principios democráticos deberían primar tanto en los ámbitos estatales como en el internacional y, a partir de su desarrollo, de su concreción en instituciones y procedimientos, la paz sería un objetivo mucho más fácil de alcanzar. El hecho de que el Pacto de la Sociedad de Naciones cerrara cada uno de los cinco tratados era la evidencia de cómo este nuevo concierto entre los pueblos debería regirse por el derecho internacional, por encima del propio.

Sin embargo, como adelantábamos antes, los principios sucumbieron ante la realidad de la inmediata posguerra. Cada una de las potencias aliadas y sus asociados sellaron por separado un pacto con cada derrotado: el primero fue el de Versalles con Alemania, en junio de 1919⁴; el último, el de Neully con Bulgaria, en noviembre del año siguiente. Los otros tres fueron el de Saint Germain con Austria en septiembre de 1919, el de Trianón con Hungría en junio de 1920⁵ y el de Sèvres con Turquía en agosto de ese mismo año⁶. Era un síntoma

3 Sobre la posición de Wilson en los debates del Tratado, véase R. A. Kennedy, *The Will to Believe: Woodrow Wilson, World War, and America's Strategy for Peace and Security*, Kent (Ohio), Kent State University Press, 2009, pp. 182-201.

4 Por su gran influencia en toda la historia de las relaciones internacionales, a pesar de estar, evidentemente, superado por estudios más recientes, no debe olvidarse por lo sugerente de su planteamiento la obra de P. Renouvin, *Le Traité de Versailles*, París, Flammarion, 1969. La obra actualizada más completa es J.-A. de Sédouy, *Ils ont refait le monde: 1919-1920. La Traité de Versailles*, París, Tallandier, 2017.

5 La bibliografía sobre estos tratados es relativamente amplia, pero conviene citar esta obra por la explicación, magníficamente argumentada, sobre el caso particular de Hungría: los cambios fronterizos provocados generaron inquietud, cuando no rechazo profundo, entre la población de las regiones que pasaron a formar parte de Rumanía. Los agravios –reales o imaginarios–, el irredentismo, la conculcación de los derechos, etcétera, configuraron una posguerra traumática. I. Romsics, *The Dismantling of Historic Hungary: the Peace Treaty of Trianon, 1920*, Nueva York, Boulder, 2002.

6 El “libro negro” fruto del trabajo de expertos en historia, geografía, economía y relaciones internacionales

de que, aunque coincidentes en lo fundamental, los intereses propios y, sobre todo, de las potencias, determinarían el inmediato devenir de las relaciones internacionales en tanto en cuanto la ansiada paz duradera iba a depender de las posibilidades de negociar de aquellas para garantizar un orden estable.

Al respecto, la posición norteamericana resultaría trascendental⁷. Frente a los Gobiernos del Viejo Continente, la fuerza de Estados Unidos en el panorama mundial – como, en otro sentido, la de Japón –, rompía definitivamente con la hegemonía eurocéntrica e insuflaba aire nuevo a la viciada atmósfera de Versalles. El entonces arrollador impulso del liberalismo democrático encarnado por el presidente Wilson se traducía en una concepción verdaderamente revolucionaria –y no creemos que el término sea excesivo– del sistema internacional, dejando a un lado los criterios aplicados a lo largo de los últimos siglos en las relaciones interestatales para apostar con vehemencia por el bien supremo de la paz. Ya en mayo de 1918 la “Liga para el cumplimiento de la Paz”, entidad norteamericana, celebró un gran encuentro de personalidades destacadas de la política y la economía en Washington, donde Wilson expuso sus argumentos para establecer un sistema internacional posbélico donde prevaleciera la justicia y el orden cimentados en la paz universal⁸. Con mayor concreción lo presentaría el 8 de enero de 1918 en una sesión solemne del Congreso norteamericano: sus famosos “Catorce Puntos”, sin duda alguna, uno de los documentos históricos de mayor calado en la historia de la búsqueda de la paz. Es suficientemente conocido como para no repetir sus propuestas: acuerdos de paz negociados abiertamente, libertad completa de navegación, eliminación de barreras económicas...; sin embargo, a nuestros efectos, debemos insistir en la novedosa visión sobre la realidad internacional fundamentada en una paz defendida sinceramente por todos los actores estatales como pilar del porvenir.

El moralismo wilsoniano hacía de la Sociedad de Naciones el garante de que los anteriormente citados principios democráticos de autodeterminación de los pueblos y de seguridad colectiva se hicieran presentes en cada Estado y en las relaciones internacionales⁹. Wilson esperaba que las demás potencias reconocieran la necesidad de dar por concluido el colonialismo y de que el diseño del mapa europeo y, por qué no, mundial recogiera las legítimas aspiraciones de las nacionalidades a su entrada en el concierto de los pueblos con instituciones propias y soberanas. En los mismos puntos de su manifiesto se hablaba del desarrollo autónomo de las poblaciones de Austria-Hungría, de un Estado polaco independiente y de la restauración de Bélgica.

El pragmatismo político y la tradicional búsqueda del equilibrio de poder en Europa hicieron de David Lloyd George, el premier británico, el aliado más convencido de Washington a la hora de defender un nuevo orden pacífico garantizado por la Sociedad de Naciones, eso sí, sin abandonar sus pretensiones de controlar los territorios alemanes en África¹⁰.

encargado por Wilson tuvo una enorme influencia en la política diseñada por el presidente norteamericano para establecer en el futuro una paz duradera. Véase W. J. Reisser, *The Black Book: Woodrow Wilson's Secret Plan for Peace*, Lanham (Maryland), Lexington Books, 2012.

7 Respecto a la posición norteamericana ante los tratados de paz, véase A. Walworth, *Wilson and his Peacemakers: American Diplomacy at the Paris Peace Conference, 1919*, Nueva York, Norton, 1986, pp. 443-468.

8 Para una reflexión ponderada de un analista de la época, véase J. S. Bassett, *The League of Nations: a Chapter in World Politics*, Londres, Longmans Green, 1928.

9 T. J. Knock, “Wilsonian Concepts and International Realities and the End of the War”, en M. F. Boemeke, G. D. Feldman y E. Glaser (eds.), *The Treaty of Versailles. A Reassessment after 75 Years*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998, pp. 111-130.

10 Respecto a la actitud del británico ante la conferencia de paz parisina, véase A. Sharp, *David Lloyd*

No obstante, ánimo de mayor concordia pudo comprobarse en el trato que los delegados británicos dispensaron a las peticiones alemanas¹¹.

En el otro extremo de las tesis wilsonianas hallamos a la Francia de Clemenceau. Era comprensible que, en aquellas circunstancias en las que el país había llevado la peor parte del enfrentamiento con Alemania, el Gobierno galo centrara sus preocupaciones de posguerra en las reparaciones y en la seguridad colectiva¹². Si, verdaderamente, la organización internacional propuesta por Wilson quería ser efectiva habría que dotarla de recursos financieros y mecanismos de actuación militar suficientemente sólidos como para disuadir a quien en el futuro pretendiera romper el marco de entendimiento universal. De hecho, el documento aprobado por el gabinete de Clemenceau en junio de 1918 para que se tuviera en cuenta en el proyecto de Wilson insistía especialmente en este punto: la seguridad colectiva habría de quedar garantizada por una institución de carácter internacional con capacidad armamentística para evitar cualquier conflicto¹³. Para el Gobierno italiano, el más débil dentro de la coalición, el objetivo central no coincidía con el moralismo wilsoniano sino que, como Estado joven deseoso de acrecentar su influencia, aspiraba a fortalecer sus dominios coloniales¹⁴.

En este punto no debemos olvidar un hecho cuyas repercusiones tendrían gran recorrido en las relaciones internacionales: la Revolución de Octubre en Rusia. Tras la toma del poder por los bolcheviques las conversaciones de paz con Alemania se sucedieron con rapidez y condujeron a la firma del Tratado de Brest-Litovsk en marzo de 1918. Esta fue, sin duda, la primera consecuencia de calado para los países occidentales ya que, al tratarse de un momento muy delicado de la guerra, la salida de Rusia fue interpretada como un abandono, a lo cual se unía una concepción de las relaciones internacionales muy diferente de la que manifestaban los aliados.

La Conferencia de París tenía ante sí un reto enorme. Después de una guerra más devastadora que cualquiera de las conocidas anteriormente, los cerca de mil delegados asistentes en algún momento a las sesiones debían configurar un orden internacional en el que las disputas por los cambios de fronteras y el control de las posesiones alemanas y turcas de ultramar habrían de compatibilizarse con la preservación de la paz como máxima de actuación de los Estados. El desarrollo de la Conferencia manifestó los obstáculos existentes para alcanzar acuerdos capaces de contener, por un lado, los fundamentos democráticos y, por otro, el respeto al vencido; para concretar el derecho de autodeterminación y, a su vez, establecer un mapa armónico de pueblos y Estados sin poner en peligro de nuevo la

George: *Great Britain*, Londres, Haus Publishing, 2008, pp. 55-90.

11 El peso de la diplomacia británica se dejó notar en la importancia de los funcionarios y expertos en relaciones internacionales dentro del diseño de la estrategia a medio plazo. E. Goldstein, *Winning the Peace: British Diplomatic Strategy, Peace Planning and the Paris Peace Conference, 1916-1918*, Oxford, Clarendon Press, 1991.

12 El asunto ha sido muy bien estudiado en O. Lowczyk, *La fabrique de la paix: du Comité d'Études à la Conférence de la Paix, l'élaboration par la France des traités de la Première Guerre Mondiale*, París, Economica, 2010.

13 El intérprete francés Paul-Joseph Mantoux nos dejó un testimonio precioso sobre las conversaciones de los "Cuatro Grandes" (Wilson, Clemenceau, Lloyd George y Orlando) respecto a las grandes cuestiones debatidas sobre la paz entre marzo y junio de 1919: *The Deliberations of the Council of Four (March 24-June 28, 1919). Notes of the Official Interpreter, Paul Mantoux* (traducido y editado por A. S. Link), Princeton, Princeton University Press, 1992, 2 vols.

14 Sobre las discrepancias de Italia con los aliados en general y con Estados Unidos en particular, véase H. J. Burgwyn, *The Legend of the Mutilated Victory: Italy, the Great War, and the Paris Peace Conference, 1915-1919*, Westport (Connecticut), Greenwood Press, 1993.

estabilidad del sistema internacional de posguerra para, en última instancia, albergar los intereses nacionales, también legítimos, de los vencedores.

Esta abundancia de elementos contradictorios exigió una habilidad diplomática y una generosidad muchas veces no correspondidas en la práctica¹⁵. En ocasiones se ha criticado la precariedad de los acuerdos, aunque debemos considerar las dificultades de partida para valorar lo que se consiguió. Las delegaciones llegaron a un compromiso que, aun siendo de mínimos, sentaba las bases de un sistema internacional cuyo nervio era la paz. Para mantenerla y fortalecerla en el tiempo, la propuesta wilsoniana de la Sociedad de Naciones podía asentar el equilibrio de poder –de tanta tradición en la diplomacia británica– a la vez que robustecer el principio de seguridad colectiva. En esta misma línea de actuación a favor de un orden armónico y pacificado, británicos y norteamericanos buscaron moderar las posiciones francesas acerca de qué hacer con Alemania¹⁶.

A nuestros efectos, la Sociedad de Naciones fue el ejemplo más acabado de trabajar por la paz en un mundo radicalmente distinto del anterior a 1914. De alguna forma, su naturaleza recogía las diversas iniciativas, propuestas y proyectos que habían recorrido la historia europea en pro de materializar la kantiana idea de paz perpetua. Fue, sin embargo, un presidente del Nuevo Continente quien con entusiasmo hizo suyo el mandato moral de poner en marcha la organización. El Pacto de la Sociedad de Naciones formaba la Parte Primera de cada uno de los cinco tratados de paz, como ya hemos dicho. Los firmantes declaraban en el Preámbulo su compromiso de no recurrir a la guerra, observar escrupulosamente los mandatos del derecho internacional y el contenido de los tratados, así como evitar las negociaciones y pactos secretos que tanto daño habían producido a la convivencia internacional. Ciertamente, los Estados continuaban gozando de una autoridad superior a la propia organización, pero el Preámbulo y los veintiséis artículos canalizaban su acción exterior hacia la preservación de la paz tendiendo puentes a la cooperación internacional y garantizando la seguridad colectiva en perfecta sintonía con los “Catorce Puntos”. El sistema establecía el arbitraje y la limitación del recurso a la guerra como medidas preventivas así como sanciones por su incumplimiento, con lo cual introducía garantías jurídicas –no meramente morales– para castigar a quien pusiera en peligro la seguridad colectiva. En palabras de José Luis Neila Hernández, “contribuyó, al menos hasta que se precipitó la crisis en la década de los treinta, a consolidar el respeto a los derechos en los Estados demoliberales y a la concienciación de la opinión pública internacional al respeto formal de derechos políticos y de derechos sociales para el mantenimiento de la paz”¹⁷.

Una novedad relevante conviene señalar: el Pacto no contemplaba sólo la prevención del conflicto, sino que trabajaría también por edificar la paz gracias a la colaboración internacional. Como habían demostrado tantas guerras a lo largo de la historia, los pilares de la paz sólo serían firmes si las sociedades lograban unos niveles de desarrollo socioeconómico dignos. Para alcanzarlos y tender progresivamente a una justicia social universal los Estados estaban llamados a cooperar en todos los terrenos, del económico al cultural, del tecnológico al político.

15 La contradicción entre las buenas intenciones y los logros obtenidos, mucho menores de lo esperado, se estudia en A. Sharp, *Consequences of Peace: the Versailles Settlement-Aftermath and Legacy*, Londres, Haus, 2010.

16 G. Steinmeyer, *Die Grundlagen der französischen Deutschlandpolitik, 1917-1919*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1979.

17 “Los Derechos Humanos en la sociedad internacional contemporánea”, *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, 14 (1999), p. 94.

El 10 de enero de 1920 nacía la Sociedad de Naciones al mismo tiempo que entraba en vigor el Tratado de Versalles. Con el fin de poner en práctica los objetivos citados en el párrafo anterior, Ginebra se convirtió en sede de la arquitectura institucional diseñada para la flamante organización. Interestatales, los órganos de decisión más importantes eran el Consejo y la Asamblea, cuyas funciones, en aquel momento todavía no perfectamente precisadas, tratarían de “todas las cuestiones que entren dentro de la esfera de la Sociedad o que afectan a la paz del mundo”. El día 3 de febrero de 1919 Wilson había presidido la primera sesión del comité encargado de elaborar el texto y el 28 de abril siguiente él mismo lo había presentado en una de las reuniones de la Conferencia de Paz. Aspiraba, como anunció en dicha sesión, a que la Asamblea pudiera celebrar su primer encuentro a finales de año en Washington¹⁸.

Realmente, los artículos 8 y del 11 al 17 forjaban la naturaleza básica del Pacto, si entendemos que su función primordial era la preservación de la paz. En el primero se arbitraba una serie de disposiciones para asegurar el desarme y en los otros quedaba explícitamente plasmada la renuncia a la guerra y obligaba a los miembros a acudir al diálogo y la negociación para dirimir los problemas surgidos. La conculcación de estos principios daba lugar a una respuesta contundente como la incluida en el artículo 14.1: “Si un miembro de la Sociedad recurriese a la guerra a pesar de los compromisos contraídos en los artículos 12, 13 o 15, se le considerará *ipso facto* como si hubiese cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Sociedad. Estos se comprometerán a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con él, a prohibir toda relación de sus respectivos nacionales con los del Estado que haya quebrantado el Pacto y a hacer que cesen todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de cualquier otro Estado, sea o no miembro de la Sociedad”.

Otro punto trascendental si verdaderamente querían los países firmantes poner fin a las disputas por las apetencias imperialistas –según Wilson, una de las causas de la Gran Guerra– era solucionar el espinoso tema de las colonias. El fin del Imperio otomano y la derrota de Alemania eran una ocasión propicia para que los vencedores entraran en nuevos conflictos por el control de estos territorios. Ante esta evidencia, el Pacto introdujo un sistema de mandatos para las colonias y territorios turcos y alemanes. El mandato otorgaba el reconocimiento por parte de la Sociedad de Naciones de que estos pueblos pudiesen gobernarse a sí mismos obligando a los Estados responsables a contribuir a su desarrollo socioeconómico y a preparar el camino hacia la independencia. No era fácil llegar a una solución de compromiso en un asunto tan poliédrico, pero, al menos sobre el papel, el equilibrio entre el idealismo y el pragmatismo fue exitoso. En cambio, la evolución de los acontecimientos demostraría cómo fracasó a la hora de solucionar los problemas estructurales relacionados con la cuestión nacional –considerada en un sentido amplio– y con la violencia política¹⁹.

La Sociedad de Naciones creaba instrumentos políticos y mecanismos técnicos para mejorar los derechos de las personas sobre el fundamento de la paz; al menos mientras en el contexto internacional corrieran vientos favorables impulsados por el hartazgo de la guerra. El conocido “espíritu de Ginebra” de los primeros años veinte respondía a este cierto

18 La actitud británica ante la Sociedad de Naciones fue, en gran medida, similar a la de Estados Unidos, no sin algunas discrepancias, dada la particularidad de su propio imperio. Véase G. W. Egerton, *Great Britain and the Creation of the League of Nations: Strategy, Politics and International Organization, 1914-1919*, Londres, Scholar Press, 1979.

19 V. Prott, *International Concepts and Practices of Borders: Experts, Ethnicity, and Paris System in the Early Interwar Period*, Florencia, European University Institute, 2013.

optimismo por lograr un entendimiento franco entre los pueblos. Sin embargo, ya antes de que las consecuencias de la crisis del 29 golpearan con dureza los todavía febles cimientos de la seguridad colectiva un acontecimiento inopinado debilitó las incipientes estructuras de la Sociedad de Naciones: la victoria del republicano Warren G. Harding en las elecciones presidenciales de 1921, con un programa opuesto al del idealismo wilsoniano, desbarató la necesaria aportación norteamericana al Pacto. En el verano de aquel año el Gobierno norteamericano procedía a firmar la paz por separado con Alemania, Austria y Hungría, abandonando la organización que su predecesor había impulsado. Por si esto fuera poco, con el final de la década el avance espectacular de los movimientos totalitarios de uno y otro signo en toda Europa auguraba la quiebra de la seguridad colectiva, haciendo añicos el espíritu de entendimiento previo; la manifestación más palmaria fue la falta de vitalidad de la Sociedad de Naciones para afrontar los turbulentos tiempos que se vivían.

La deserción norteamericana, dejando sin liderazgo claro el complicado proceso de normalizar las relaciones de postguerra en clave pacífica, dejó de alguna forma las manos libres a los gobiernos del Viejo Continente, sobre todo al británico y al francés, para rescatar los valores nacionales favorables a reordenar el espacio europeo conforme a intereses propios y olvidando un tanto los colectivos proyectados por el “espíritu de Ginebra”. El caso de Gran Bretaña, que retorna a sus afanes imperiales y al equilibrio de poder en Europa, es paradigmático de este giro en su política exterior. Por su parte, la actitud de Francia, ahora sin la brida norteamericana, se hizo más rígida a la hora de sostener una situación de hecho que marginara a Alemania²⁰.

En efecto, como era de esperar, Alemania salía muy mal parada por las amputaciones territoriales, las pérdidas demográficas y el volumen de las reparaciones de guerra. El famoso artículo 231 del Tratado de Versalles no dejaba resquicio para la duda a la hora de atribuir culpabilidades: “Alemania se reconoce responsable, por haberlos causado, de todos los daños sufridos por los gobiernos aliados y asociados y por sus nacionales, como consecuencia de la guerra que les fue impuesta por su agresión”. En la práctica, el nuevo país perdía una séptima parte de su extensión, algunas de cuyas zonas parecían deberse más a motivos estrictamente económicos que a las justificaciones basadas en la autonomía de las nacionalidades. También quedaba fuera de sus actuales fronteras una décima parte de la población. Por su parte, las potencias vencedoras establecieron un primer pago que debía ser cancelado antes del 1 de mayo de 1921, por un importe de 20 000 millones de marcos-oro. Una comisión evaluaría hasta esa fecha el monto final en función de los destrozos de la guerra²¹. De igual forma, con el fin de restaurar la paz y evitar futuras tentativas bélicas, los aliados impusieron una limitación rigurosa de los armamentos y procedieron a desmilitarizar Alemania.

El Estado había continuado siendo la pieza clave del entramado internacional, ligeramente matizado por la Sociedad de Naciones; esta, en vez de afianzar su presencia y ocupar un espacio decisivo mayor, había sido postergada en medio de las contradicciones y la lucha de intereses de los viejos y los nuevos aparatos de poder estatales. La desaparición de los vetustos imperios tras la guerra había conducido a una pluralidad de Estados,

20 No ha sido muy desarrollada, aunque resulta interesante, la idea de que la invasión y permanencia en el territorio alemán habría posibilitado mejorar las condiciones de la paz al haber obligado esta invasión a mantener la coalición de los aliados. Véase H. R. Rudin, *Armistice 1918*, New Haven (Connecticut), Yale University Press, 1944.

21 P. Krüger, *Deutschland und die Reparationen, 1918-1919: Die Genesis des Reparationsproblems in Deutschland zwischen Waffenstillstand und Versailler Friedensschluss*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1973.

muchos de los cuales reproducían ahora en su interior la misma dinámica de minorías y mayorías nacionales, germen de conflictos en tanto en cuanto sus ordenamientos jurídicos no solucionaban los problemas de base. De nuevo fronteras y minorías resurgieron de la Conferencia de París como portadoras de enfrentamientos entre pueblos, quebrando la idea de seguridad colectiva.

La estatalidad se sobrepuso, pues, sobre la supranacionalidad alentada por la Sociedad, trasladando la pugna entre soberanías a su interior, sobre todo por el creciente temor de las potencias a perder influencia en el sistema internacional. Poco ayudaba a este panorama el trato dado a los vencidos: marginados de dicho sistema, su mera existencia ponía de manifiesto la falacia del universalismo que debía inspirar a la Sociedad de Naciones. También falló la cooperación internacional y, con ello, la aspiración a lograr paulatinamente una justicia social capaz de dar contenido a una parte sustancial del articulado del Pacto.

3. PAZ EN EL ESTALLIDO LA GUERRA FRÍA

El transcurso del conflicto mundial de 1939-1945 sirvió para que los máximos responsables aliados fueran pergeñando las líneas maestras de lo que debía ser el mundo de posguerra. Al igual que en el enfrentamiento de 1914, pero ahora con la carga de una destrucción tanto cuantitativa como cualitativamente mayor, las grandes potencias parecían dispuestas a establecer unos mínimos de convivencia que se reflejaran en las conferencias de paz con el objetivo, recurrente pero necesario, de dar luz a un orden internacional pacífico. Sin embargo, la “gran alianza entre soviéticos y norteamericanos”, fundamental para derrotar a los ejércitos fascistas, y cuya continuidad debería haber sellado un futuro más armónico, comenzó a resquebrajarse desde el mismo momento en el que su finalidad primordial –la desaparición del Eje– se hubo conseguido. Entre el verano de 1945 y la primavera de 1947 la llamada “Guerra Fría” estalló entre las dos superpotencias victoriosas. Este orden mundial no estaba escrito de antemano, aunque algunas de las tendencias observadas durante la guerra hacían presagiar que las radicales diferencias de naturaleza entre los sistemas norteamericano y soviético sólo podían volver a generar enfrentamiento. No obstante, el fracaso de la Sociedad de Naciones removió las bases técnicas con las que habían trabajado politólogos e internacionalistas para tratar de elaborar un nuevo paradigma sobre el cual construir un edificio institucional que aspirara a asegurar la paz una vez eliminada la amenaza fascista.

Al respecto, un primer hito fue la “Carta del Atlántico”, redactada a instancias de los angloamericanos y sellada formalmente el 14 de agosto de 1941. Convencidos de que la Sociedad de Naciones era ya pasado, los principios contenidos en la Carta daban esperanza a unas poblaciones agotadas por brutales guerras comprometiéndose de forma explícita a poner en marcha un sistema de seguridad internacional acomodado al nuevo contexto y en el que el valor supremo de la paz fuese el eje sobre el que pivotara todo lo demás. Estos principios fueron aceptados por otros veintiséis países, que estamparían la firma de la Declaración de las Naciones Unidas el 1 de enero de 1942²².

Las decisiones acordadas por Estados Unidos, la Unión Soviética y el Reino Unido en las Actas de las Conferencias de Moscú (octubre de 1943), El Cairo (noviembre de 1943), Teherán (diciembre de 1943), Yalta (febrero de 1945) y Potsdam (agosto de 1945) proseguían la línea de argumentación de la Carta del Atlántico y de la declaración de las Naciones Unidas de enero de 1942 para apoyar los criterios básicos sobre los que construir

22 Sobre la estrecha relación entre la formulación de las “Cuatro Libertades” del presidente Roosevelt y la Declaración Universal, véase J. Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting and Intent*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2000.

una paz duradera en el mundo²³. El principio de cooperación entre las potencias aliadas debía trascender el final de la guerra para convertirse en la base de un orden internacional pacífico. Habían estado de acuerdo en ello los representantes de Washington, Moscú y Londres cuando, en la citada Conferencia de Moscú de octubre de 1943, decidieron preservar la unidad de acción una vez derrotado el fascismo por el bien de la paz. Aunque sus regímenes económicos y políticos fueran de naturaleza disímil, la colaboración entre aliados mantendría viva la ligazón establecida entre ellos durante los años de conflicto. La gran alianza para la guerra prolongaba así su vigencia para organizar en su momento los tratados de paz y alcanzar un mensaje optimista respecto a la posibilidad real de consolidar en el futuro la seguridad internacional. Por ello, la paz como valor supremo está contenida en los comunicados de las grandes conferencias preparatorias de la posguerra: Teherán y Yalta²⁴.

Por su parte, los gobiernos norteamericano y soviético negociaron en distintos momentos la creación de una organización para fomentar la paz y la estabilidad mundiales, un diálogo abierto en el que participaron las naciones aliadas y que conduciría a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, cuyas sesiones transcurrieron en San Francisco desde finales de abril hasta finales de junio de 1945. El objetivo de la nueva organización era superar desde su origen las deficiencias detectadas en la Sociedad de Naciones. Bien es cierto que las consecuencias del 29 y la exclusión de los vencidos habían obedecido a factores más coyunturales, pero había otros –incluido también este último– sobre los que se podía actuar desde un primer momento. La presencia de las superpotencias, Estados Unidos y la URSS, resultaba absolutamente necesaria para el buen desarrollo del proyecto, como lo era el dotar a la institución de mecanismos de coerción claros y concretos²⁵.

La “Carta de las Naciones Unidas”, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945 por cincuenta países, recogía lo sustancial de los documentos comentados, acomodándose en lo posible a la realidad internacional para evitar que el idealismo exagerado hiciera naufragar el proyecto²⁶. Los “propósitos” inspiradores eran cuatro, señas de identidad de la Organización de las Naciones Unidas, cuya constitución formal se pospuso hasta el 24 de octubre de aquel año. El primero era la preservación de la paz y de la seguridad en el mundo, impeliendo al acuerdo pacífico siempre que surgieran disensiones entre Estados. La cuestión colonial pretendía encauzarse hacia un final no violento al reconocer los signatarios el derecho de autodeterminación y la igualdad de derechos. En tercer lugar, la cooperación internacional en todos los ámbitos alentaría el respeto a los derechos humanos sin ningún tipo de discriminación, con lo cual, y esto constituía el último punto, la ONU se convertiría

23 Sobre Yalta pueden encontrarse interpretaciones sugerentes y complementarias en J. Laloy, *Yalta, hier, aujourd'hui, demain*, París, Robert Laffont, 1988; S. M. Plokhy, *Yalta: the Price of Peace*, Nueva York, Viking, 2010 y E. R. Stettinius, Jr., *Roosevelt and the Russians. The Yalta Conference*, Garden City (Nueva York), Doubleday, 1949.

24 La escasa eficacia de algunas de las principales resoluciones tomadas en las Conferencias de Paz, y concretamente en Yalta, pueden atribuirse, según algunos autores, a la escasa destreza negociadora de los líderes mundiales presentes. R. D. Buhite, *Decisions at Yalta: an Appraisal of Summit Diplomacy*, Wilmington (Delaware), Scholarly Resources, 1986.

25 En el caso norteamericano, estudios sectoriales muestran cómo la interacción entre organizaciones de la sociedad civil y los Gobiernos dentro del contexto de Guerra Fría fue ambivalente a la hora de fortalecer en el mundo los derechos individuales y la paz. G. T. Mitoma, *Human Rights and the Negotiation of American Power*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2013.

26 *La Charte des Nations Unies: commentaire, article par article (sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet)*, París, Economica, 1985.

en la institución internacional por antonomasia para que los distintos Estados concertaran sus esfuerzos en su empeño por conseguir el bien supremo de la paz y el desarrollo socioeconómico. Además de estos “propósitos”, y de los “principios de actuación”, la ONU se dotaba de una arquitectura organizativa fundamentada en la Sociedad de Naciones, pero más compleja y amplia, justificada en las transformaciones operadas en la realidad internacional así como en la voluntad de mejorar las estructuras obsoletas, con deficiencias ostensibles.

Según la Carta de San Francisco, eran de nuevo los Estados los agentes principales del orden mundial, aunque la mayor responsabilidad de preservar la paz recaía en las grandes potencias que componían de manera permanente el denominado “Consejo de Seguridad” (Estados Unidos, URSS, Francia, Reino Unido y China), núcleo duro de la Organización. A él correspondía detectar “la existencia de cualquier amenaza para la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”, según el artículo 39 y, en función de ello, dictar sanciones del tipo que fueran o incluso emprender una acción militar contra el infractor. Quedaba así superada, al menos en teoría, la irritante falta de resolución de la Sociedad de Naciones debida a la exigencia de unanimidad en su Consejo a la hora de tomar decisiones. El pragmatismo para alcanzar un estado de cosas pacífico hacía reconocer jurídicamente lo que era obvio en la cotidianidad del concierto de las naciones: la existencia de potencias con capacidad militar y económica suficientes como para mantener la seguridad colectiva²⁷.

En este sentido, la posibilidad real de preservar la paz en la posguerra radicaría en el buen entendimiento de los Estados más poderosos y en cómo lograrán extender la cooperación internacional. Todos los actores estatales pertenecientes a la ONU gozarían de igualdad jurídica, pero la propia organización, consciente de la necesaria compatibilidad del idealismo de corte wilsoniano y el descarnado realismo si el proyecto no quería diluirse, consagraba las diferencias entre unos países y otros. Después de lo ocurrido en 1939 los dirigentes políticos trataban de crear una organización más acorde con las particularidades del mundo que surgía en 1945, una organización más apegada a la realidad y que pudiera reaccionar con mayor prontitud y flexibilidad a las amenazas a la paz. Sin embargo, si la capacidad resolutoria se transfería de la Asamblea General al Consejo de Seguridad, la posibilidad de emplear el veto de que disponían sus cinco miembros haría de este mecanismo el instrumento principal de las potencias para marcar su ámbito de influencia en el nuevo orden de Guerra Fría que, inevitablemente, se impuso a partir de 1947. Es más: esa dinámica de tensión y distensión entre las dos superpotencias, que posibilitaba, cuando se diera esta última, una colaboración mayor entre ambas, abriría las puertas a la solución de conflictos por la vía pacífica o prolongaría los enfrentamientos armados en función de los intereses de aquellas. Con su rigidez ideológica, el orden de Guerra Fría imponía el realismo de las circunstancias al ideal de la paz, aunque el discurso a favor de esta –el discurso de lo apropiado– tiñera las declaraciones de los altos responsables políticos.

En definitiva, las expectativas puestas en Potsdam –sin las urgencias características de las conferencias anteriores, obligadas por la propia guerra– se frustraron desde el momento en que se hizo público su comunicado final, el 2 de agosto de 1945, y no sólo para los espíritus más inquisitivos. La mayoría de la población demandaba mayor claridad respecto a un futuro en paz y no un rosario de cláusulas de naturaleza técnica, desde el

27 No es ociosa la observación de John L. Gaddis de que “los Estados de posguerra crean un sistema de relaciones internacionales que, fundamentado en las realidades del poder, ha servido a la causa del orden –si no de la justicia– mejor de lo que se hubiera pensado”. “The Long Peace. Elements of Stability in the Post-War International System”, en J. L. Gaddis (ed.), *The Long Peace. Inquiries into the History of the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 1987, p. 223.

ámbito territorial al administrativo. No podía esperarse mucho más cuando era evidente la ruptura de la “Gran Alianza”: el afianzamiento del Ejército Rojo en el este de Europa, qué hacer con los territorios del Reich alemán, cómo afrontaría Estados Unidos la reconstrucción de Europa, Churchill poniendo el dedo sobre la llaga al hablar del “telón de acero”... en definitiva: muchos interrogantes sin respuesta que en lugar de tranquilizar inquietaban, sobre todo al mostrar las dos grandes potencias sus profundas desavenencias una vez derrotado el nazismo²⁸. La construcción de la paz, a pesar de los constantes discursos para justificarla, iba a resultar difícil. Si desde los primeros pasos de su funcionamiento la ONU ofrecía una imagen de imposible acuerdo unánime de las potencias, “a partir de 1948”, en palabras de Charles Zorgbibe, “la desunión de los grandes manifestaba claramente que el poder internacional establecido tres años antes en San Francisco no era viable. La Guerra Fría hacía estragos entre los vencedores de la guerra, enfrentándose en conflictos periféricos por medio de Estados interpuestos”²⁹.

Donde el final de la guerra sí iba a influir de manera decisiva fue en el impulso al proceso descolonizador amparado por la “Carta del Atlántico” y por la de la ONU. Ante los conflictos suscitados por la independencia de la India, el problema de Indochina y el triunfo de la revolución comunista en China, fueron los propios países recientemente descolonizados los que celebraron en la ciudad indonesia de Bandung, entre el 18 y el 24 de abril de 1955, una conferencia que reunió a representantes de casi una treintena de países africanos y asiáticos convocados por el grupo de Colombo (India, Pakistán, Ceilán, Birmania e Indonesia) y que tuvo en Sukarno y Nerhu a dos de sus principales artífices. Después de analizar los problemas generados por el colonialismo, la Declaración Final estableció, entre otras consideraciones, que el sometimiento de muchos pueblos a las potencias constituía “una negación de los derechos fundamentales del hombre, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y obstaculiza la paz y la cooperación mundiales”. Precisamente, en busca de la paz, los firmantes proclamaban su convicción de que era posible una cooperación amistosa entre las naciones que fomentase el entendimiento y la seguridad internacionales. Fue en el rechazo al colonialismo y en la reivindicación de un nuevo orden donde, en principio, las bases de Bandung resultaron más operativas, ya que, en oposición a la polarización de los bloques, en 1956 puso en marcha el neutralismo activo al institucionalizar el Movimiento de los Países No Alineados.

En la mayoría de los casos, sin embargo, los ideales impulsados por la conferencia no pasaron de buenas intenciones, sometidos los procesos de descolonización a la influencia determinante de las superpotencias y a la consolidación de regímenes despóticos³⁰.

4. COREA Y AFGANISTÁN, PRINCIPIO Y FIN DE UN ORDEN DE PAZ POR ZONAS

La conflictividad en la península de Corea pondría sobre la mesa hasta qué punto era sincera la voluntad pacificadora de las grandes potencias cuando entraban en juego sus intereses. La invasión de Corea del Sur a finales de junio de 1950 por las tropas del

28 Las repatriaciones forzosas y los desplazamientos de población generaron en la inmediata posguerra millones de víctimas con la aquiescencia de los anglonorteamericanos y los soviéticos. N. Tolstoy, *Victims of Yalta: the Secret Betrayal of the Allies, 1944-1947*, Nueva York, Pegasus Books, 2012.

29 *Historia de las relaciones internacionales. 2. Del sistema de Yalta hasta nuestros días*, Madrid, Alianza, 1997, p. 67.

30 M. P. Bradley, “Decolonization, the Global South, and the Cold War, 1919-1962”, en M. P. Leffler y O. A. Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War. Vol. I. Origins*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 479-483.

Norte supuso un claro golpe a las aspiraciones de influencia norteamericana en la región³¹. El Gobierno de Washington no se quedó de brazos cruzados pero, fruto del ambiente posbélico, jugó la carta de la mediación internacional antes que el ataque directo: convocó de urgencia al Consejo de Seguridad de la ONU sabiendo de antemano que la ausencia del representante soviético, en protesta por no permitir la entrada de la República Popular de China en la Organización, favorecería sus demandas.

En efecto, en función del Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad aprobó una serie de resoluciones según las cuales se consideraba a Corea del Norte un Estado agresor e invitaba a los miembros de la ONU a establecer las sanciones oportunas e, incluso, a formar una fuerza internacional para obligar a los norcoreanos a abandonar el Sur y restablecer la paz. Más trascendencia aún para nuestros efectos tuvo la aprobación de la Resolución 377 (V), por la cual la Asamblea asumió también la responsabilidad del mantenimiento de la paz cuando fuera necesario, labor que, por tanto, no quedaba con exclusividad en las manos del Consejo. En principio, la decisión suponía un paso sobresaliente para afianzar la idea de una búsqueda de la paz compartida, sacándola del reducido grupo de países presentes en el Consejo de Seguridad pero, a su vez, los intereses encontrados y la rigidez ideológica de la Guerra Fría pronto impusieron sus dictados y, con demasiada frecuencia, convirtieron las sesiones de la Asamblea en espejo del enfrentamiento de bloques³².

Por otro lado, el hecho de que la invasión de Corea fuera el único caso a lo largo de las más de cuatro décadas del orden internacional de Guerra Fría en que el Consejo de Seguridad decidió una acción militar conjunta contra el Estado agresor ejemplifica muy bien las enormes dificultades de la Organización para mantener izada la bandera de la paz. Finalmente, si consideramos el transcurso del conflicto, sólo la intervención de las superpotencias permitió controlarlo en un área relativamente restringida, evitando que la propagación de la contienda acabara con el *status quo*. A finales de julio de 1953 el armisticio de Panmunjom establecía una zona de seguridad de cuatro kilómetros en torno al paralelo 38, y así terminaba la guerra³³. Más de tres millones de muertos había costado el enfrentamiento, que dejaba patente cómo la intervención de las superpotencias podía alejar la amenaza de que se prolongase la lucha armada. La ansiada paz continuaba dependiendo más de los cambios de actitud política de los líderes mundiales que de las acciones de los organismos internacionales. En marzo de 1953 había muerto Stalin y el año anterior había accedido a la Casa Blanca Eisenhower, después de apelar en sus discursos de campaña a su intención de poner fin a la guerra. Este espacio de distensión facilitó, indudablemente, que se lograra un acuerdo de paz.

Por otra parte, la guerra de Corea contribuyó al restablecimiento definitivo de la paz entre los aliados y Japón. Ante la magnitud del desastre posbélico, las autoridades de ocupación, a través del Mando Supremo de las Fuerzas Aliadas en el Pacífico (SCAP), habían pergeñado todo un plan político, social y económico de reconstrucción y encargado su puesta en marcha a Estados Unidos. En el triple principio de la “desmilitarización, la democratización y la descentralización” debía apoyarse la transformación de las instituciones y de la propia sociedad japonesa³⁴. Para lograr la plena normalidad en el país sólo faltaba

31 Dos sobresalientes aportaciones al estudio de esta guerra son B. Cummings, *The Korean War. A History*, Nueva York, Modern Library, 2010 y H. Masuda, *Cold War Crucible: the Korean Conflict and the Postwar World*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 2015.

32 R. F. Gorman, *Great Debates at the United Nations: an Encyclopedia of Fifty Key Issues, 1945-2000*, Westport (Connecticut), Greenwood Press, 2001, pp. 113-119.

33 M. Hastings, *The Korean War*, Nueva York, Simon & Schuster Paperbacks, 1987, pp. 228-247.

34 Véase R. Buckley, *Occupation Diplomacy: Britain, the United States, and Japan, 1945-1952*, Cambridge,

firmar la paz: ante el enconamiento de la crisis de Corea, en verano de 1951, después de seis años de ocupación militar, el tratado de paz se hizo realidad. Entraría en vigor el 28 de abril de 1952, junto a un acuerdo bilateral de seguridad firmado con Estados Unidos; cuatro años después, el 20 de diciembre de 1956, Japón ingresaría en la ONU. El informe presentado por MacArthur al Congreso de Estados Unidos el 19 de abril de 1951 lo había corroborado: “No conozco nación más serena, ordenada e industriosa ni en la que puedan ponerse esperanzas más altas para el futuro avance de la raza humana”³⁵.

De igual forma que la guerra de Corea y los obstáculos para encontrar una paz duradera demostraron cómo el logro de un orden internacional pacífico se venía abajo a pesar de las buenas intenciones y la extensión de un discurso de lo apropiado después de la debacle de la Segunda Guerra Mundial, Afganistán cierra el ciclo de los grandes conflictos característicos del período y abre las puertas a un final del sistema internacional, un final no precisamente acordado sino consecuencia del hundimiento de uno de sus pilares, la Unión Soviética. Ante la perspectiva de perder el control sobre el territorio por la fuerza y legitimidad decrecientes del líder comunista afgano Babrak Karmal, los soviéticos decidieron ocupar militarmente el país, lo cual era de por sí una novedad en la Guerra Fría. La cercanía del golfo Pérsico y los inestables Pakistán e Irán convirtió la operación en un auténtico desafío al equilibrio regional de poder. El 27 de diciembre de 1979 comenzaron a entrar las tropas soviéticas y, con ellas, un conflicto que no concluiría hasta su retirada en marzo de 1985, dejando un saldo de más de un millón y medio de muertos, civiles en su inmensa mayoría³⁶.

Por lo que se refiere a la cuestión que nos ocupa, conviene recordar que en enero de 1980 cincuenta y dos miembros de la ONU solicitaron una reunión urgente del Consejo de Seguridad para debatir sobre “la situación provocada en Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales”, con la oposición, por supuesto, de la URSS y del país invadido. La condena fue taxativa en favor del mantenimiento de la soberanía e independencia de Afganistán. Con la llegada de Mijail Gorbachov a la Secretaría General del PCUS en la primavera de 1985 el “Nuevo Pensamiento” en política exterior, impulsado por el mandatario soviético, favoreció el desarrollo de conversaciones de paz. Finalmente, el 14 de abril de 1988 los ministros de Exteriores de Estados Unidos, la URSS, Pakistán y Afganistán –bajo la mirada atenta de Javier Pérez de Cuéllar, secretario general de la ONU– firmaron el acuerdo para que las tropas salieran del territorio afgano.

5. LOS DERECHOS HUMANOS, ¿GARANTÍA DE LA PAZ?

Tal como quedaba consagrada en el Preámbulo de la Carta de San Francisco, la finalidad esencial de la ONU de “preservar a las generaciones futuras del látigo de la guerra” resultaría extraordinariamente difícil de conseguir. El orden bipolar de la Guerra Fría impuso sus condiciones en todo el mundo y también en la Organización, donde el recurso al derecho de veto por parte de las grandes potencias integrantes del Consejo de Seguridad paralizaba con frecuencia la toma de decisiones. En todo caso, los encargados de poner en marcha la ONU hicieron suya la tesis de que todo orden sociopolítico debía fundamentarse en un código de valores, en unas normas de actuación y en una serie de instituciones que,

Cambridge University Press, 1982.

35 La influencia norteamericana en la “reinención” del Japón de posguerra se analiza en H. B. Schonberger, *Aftermath of War: Americans and the Remaking of Japan, 1945-1952*, Kent (Ohio), Kent University Press, 1989.

36 Para una visión pluridisciplinar, véase A. Saikal y W. Maley (eds.), *The Soviet Withdrawal from Afghanistan*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

al ser aceptadas por todos sus componentes, asegurarían la estabilidad del sistema³⁷. A su vez, sólo una situación de paz haría posible la consolidación y extensión de los derechos del individuo; de ahí la relevancia que la Carta de San Francisco otorgaba en su Preámbulo a los derechos fundamentales, a la dignidad e igualdad de las personas, vinculando de forma inexorable la paz y el reconocimiento de dichos derechos y libertades.

De este modo, y a pesar de que el inicio de la Guerra Fría dificultó la redacción de un texto que se convirtiera en referencia para todo el mundo, las negociaciones culminaron en la aprobación, el 10 de diciembre de 1948, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos para reconocer, como dice su Preámbulo, “la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”³⁸. El valioso elenco conjugaba bien los derechos individuales de carácter civil y político con los socioeconómicos, cuya realización en la práctica sólo podría producirse –según rezaba el artículo 28, ya en el Epílogo– en un “orden social e internacional en el que los derechos y las libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. La construcción de este orden, por tanto, sólo se haría “plenamente efectiva” si la paz se erigía como pilar de una nueva sociedad. De suma importancia era el hecho de que no hubo ningún voto en contra cuando el documento se sometió a votación en la Asamblea, si bien las abstenciones empañaron algo la celebración. En todo caso, la fuerza de la Declaración iba más allá de la obligatoriedad emanada del texto ya que se convertía en principio moral e inspiraba un criterio superior para los órganos que deberían trasladarla a la práctica³⁹.

Con la crisis de Suez desatada a finales de 1956 la ONU puso en marcha un modelo operativo llamado a alcanzar un largo recorrido que llega hasta nuestros días. La Asamblea instó a su secretario general a crear una fuerza de pacificación (los primeros Cascos Azules) para desplegarla en la zona fronteriza entre Egipto e Israel. Así vieron la luz las “Operaciones de Mantenimiento de la Paz” como desarrollo de un instrumento al servicio de la seguridad internacional, aunque no apareciera recogido explícitamente en la Carta.

A partir de entonces aumentaron las misiones de este tipo, en función de la mayor o menor tensión entre las superpotencias. Aunque sólo pueden activarse con el acuerdo explícito de las partes involucradas en el conflicto y presentan muchas limitaciones en su composición y capacidad de acción, han servido para aliviar algunas crisis así como para que la opinión pública internacional tome conciencia respecto a la auténtica voluntad de las organizaciones supranacionales de buscar la pacificación. Ciertamente, el veto de alguno de los miembros del Consejo de Seguridad impidió la actuación de la ONU en Vietnam, Camboya o Nicaragua, pero conviene valorar sus esfuerzos, por ejemplo, en el camino hacia la resolución de conflictos como los de Afganistán, Angola o Irán e Irak⁴⁰.

37 De hecho, la Asamblea ha continuado tratando de influir en la defensa de los valores a favor de la paz y en su transferencia a normas de obligado cumplimiento en el derecho internacional. O. Spijkers, *The United Nations: the Evolution of Global Values and International Law*, Cambridge, Intersentia, 2011.

38 Resultan muy significativos los debates, dentro de los órganos políticos de las presidencias de Truman y Eisenhower, sobre cómo llevar a la práctica, y hasta dónde, el programa de defensa de los derechos humanos. R. Brucken, *A Most Uncertain Crusade: the United States, the United Nations, and Human Rights, 1941-1953*, De Kalb (Illinois), NIU Press, 2014.

39 F. Castro-Rial Garrone, “La Declaración Universal como elemento básico del orden internacional”, en M. Balado y J. A. García Regueiro (dirs.), *La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario*, Madrid, Bosch, 1998, p. 79.

40 “Las Naciones Unidas, que debían haber garantizado un sistema de seguridad colectiva, salvo raras excepciones, quedaron paralizadas en lo que respecta a los conflictos regionales. Su papel fundamental se limitó a garantizar que ninguna de las resoluciones que se tomaran dañara los intereses de las grandes potencias con derecho a veto o los de sus clientes más próximos. Fue preciso que se desencadenara una

Ciertamente, la ONU desarrolló un papel favorable al multilateralismo en las relaciones internacionales y en pro de la descolonización. Su apuesta decidida por la paz y el desarme constituyó una constante en el período que nos ocupa, siempre matizada por el afán de Estados Unidos y la Unión Soviética de mantener el control efectivo de sus arsenales nucleares: al fin y al cabo, las negociaciones y acuerdos más relevantes sobre control de armas nucleares (los SALT de los años setenta) fueron debatidos y aprobados entre las dos superpotencias, al margen de las instancias internacionales⁴¹. Aun así, y a pesar de que durante aquellas décadas los conflictos armados se extendieron en número y desbarataron las esperanzas puestas –después de 1945– en la erradicación progresiva de las guerras, no debe obviarse su influencia positiva en la firma de tratados sobre zonas libres de armas nucleares. En efecto, la búsqueda de unas condiciones básicas de estabilidad tendería a estrechar las relaciones interestatales en pro de la pacificación en todo el mundo, aunque esta buena voluntad se estrellara en demasiadas ocasiones con la realidad, que no alentó el diálogo Norte-Sur⁴².

En otro orden de cosas, la Carta contemplaba la atribución a la ONU de amplios cometidos para fomentar la colaboración internacional con el fin de mejorar los niveles de desarrollo económico y cultural dentro, por supuesto, del espíritu que la animaba de salvaguardar y promocionar los derechos humanos. El objetivo principal radicaba en propiciar la paz gracias a la extensión de una mayor justicia social e igualdad entre los individuos; de ahí el estrecho vínculo entre estos fines y el proceso descolonizador, que favorecería el progreso de los países que en aquellas fechas pertenecían al denominado “tercer mundo”.

Con todo, los países descolonizados trataron de ocupar un sitio de cierta influencia en el panorama internacional. Naciones Unidas contaba con más de ciento cuarenta miembros a mediados de la década de los setenta, muestra irrefutable de las transformaciones operadas tras las oleadas de independencias, sobre todo en África y Asia. En 1963 un número importante de Estados “en vías de desarrollo” habían formado el “Grupo de los 77” con el propósito de hacer fuerza y modernizar sus estructuras socioeconómicas con el apoyo de la ONU. Así, pues, en 1964 se celebró la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, de la que salió al año siguiente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Los resultados fueron escasos, por lo que se recomendó a los países más industrializados que destinaran al menos el 1 % de su PIB a ayudas para el desarrollo: un mero desiderátum. Además, la perseverancia del Grupo y las sucesivas reuniones condujeron a un momento importante en 1974, cuando se debatieron en el seno de la ONU las iniciativas de estos países tendentes a armonizar políticas sociales y económicas y a aprobar la llamada “Declaración y Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional”. Esta, finalmente, no se concretó, dadas las discusiones que surgieron, mediatizadas por el enfrentamiento de bloques, de tal modo que

cruenta guerra en la que las superpotencias no se hallaran directamente implicadas (Irán-Irak), y una nueva situación de distensión, para que ambas potencias propugnaran una resolución del Consejo de Seguridad dirigida a acabar con una guerra”. F. J. Peñas Esteban, *Occidentalización, fin de la Guerra Fría y relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 1997.

41 W. R. Kintner y R. L. Pfaltzgraff, Jr., “The Strategic Arms Limitation Agreements of 1972: Implications for International Security”, en W. R. Kintner y R. L. Pfaltzgraff, Jr. (eds.), *SALT: Implications for Arms Control in the 1970s*, Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh Press, 1973, pp. 385-405.

42 Resultan muy esclarecedoras las páginas que Heonik Kwon dedica a por qué procesos históricos interrelacionados, tales como descolonización y enfrentamiento de bloques, se separan temáticamente. *The Cold War*, Nueva York, Columbia University Press, 2010, pp. 37-80.

las consideraciones globales sobre los logros obtenidos sólo permitieron hablar de un cierto desencanto, si bien matizado.

6. CONCLUSIÓN

La Guerra Fría generó estabilidad en Europa posponiendo problemas que hubieran podido perjudicar al sostenimiento del Estado-nación, ya que el dominio de los bloques impidió grandes movimientos internos. Al fin y al cabo, el principio de autodeterminación, tan caro al pensamiento del presidente Wilson, había incentivado en su momento los procesos de descomposición de los viejos imperios y dado lugar a la configuración de un mapa europeo muy inseguro hasta que las consecuencias de la paz –legitimadas por Yalta y Potsdam con el reparto de áreas de influencia entre las dos superpotencias– neutralizaron la traumática evolución de Estados donde las tensiones nacionales y de minorías amenazaban con un nuevo desgarró. Ahora, la estabilidad propiciada por Estados Unidos y la URSS garantizaba la paz en Europa en tanto en cuanto esta se convertía en parte del *Hinterland* soviéticoamericano y los conflictos se desviaban a la periferia del sistema internacional.

Poco pudo hacer la ONU en la mayoría de las guerras libradas en estas zonas de fractura, mientras las grandes potencias manejaban sus tiempos e intereses sin importarles que quedase postergado el pleno cumplimiento de los derechos humanos. De hecho, es bien conocido cómo el período cronológico que abarca la Guerra Fría, desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta los años finales de la década de los ochenta, con la descomposición de la Unión Soviética, constituyó uno de los más conflictivos de la historia, consignéndose algo más de trescientos enfrentamientos armados. La amenaza nuclear no disuadió de la utilización por extenso de las armas convencionales, con su reguero de muerte y devastación. La construcción de la paz con el apoyo y mediación de las Naciones Unidas sólo se concretó en los momentos en que los “grandes” hicieron uso de su capacidad de injerencia por encima de las decisiones de la Asamblea. De hecho, el Consejo de Seguridad fue quien ejerció desde mediados de los años sesenta el dominio sobre los procesos de mantenimiento de la paz, con lo cual se hacía notorio en la vertiente institucional lo que era un hecho en la realidad: la seguridad internacional y la eficacia en conseguir la paz quedaban en manos de las superpotencias. Al fin y al cabo, era regla no escrita pero largamente demostrada que ambos bloques se respetaron sus recíprocas esferas de influencia y en los intersticios de ese equilibrio se situaba el concepto de la paz, instrumentalizado por cada superpotencia para legitimar su propio control de la situación a la vez que reconocía implícitamente el poder de su rival.

La paz de la posguerra mundial estuvo garantizada no por organismos supranacionales, sino por la convicción de Estados Unidos y la URSS de la necesidad de evitar el enfrentamiento armado directo, desviando a las zonas de fractura, en los países afroasiáticos y en parte de América, unas guerras siempre localizadas.